

# 年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

## 第10回 勤労者皆保険の実現に向けて

(株)日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

原則隔週の本連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第10回の今回は、「勤労者皆保険の実現に向けて」です。

### 1. 勤労者皆保険の取組み

- ✓ 勤労者皆保険という言葉
- ✓ 全世代型社会保障構築会議の報告書で、勤労者皆保険の実現に向けた方針が示された

### 2. 週20時間未満の短時間労働者へ適用拡大するための手法と課題

- ✓ 週20時間未満・月8.8万円未満のすべての短時間労働者への適用拡大
- ✓ 週20時間未満への適用拡大に必要となる国民年金保険料との逆転防止の調整方法
- ✓ 複数の事業所での労働時間等を合算して適用する場合の適用方法

### 3. フリーランス等に適用拡大するための手法と課題

- ✓ 被用者ではないフリーランス等に適用拡大するには、新しい仕組みの検討が必要
- ✓ 雇用類似の関係に着目したアプローチ
- ✓ 事業所得に着目したアプローチ

### 4. 勤労者皆保険のアプローチで公的年金制度の一元化をめざす

## 1. 勤労者皆保険の取組み

### ①勤労者皆保険という言葉

「勤労者皆保険」は、はじめは「勤労者皆社会保険」と呼ばれていました。この言葉が、政府・与党の文書で使われた最初は、**自由民主党**の政務調査会の「財政再建に関する特命委員会」の下に置かれた「**2020年以降の経済財政構想小委員会**」（委員長：橘慶一郎衆議院議員、委員長代行：小泉進次郎衆議院議員、事務局長：村井英樹衆議院議員）が、**2016（平成28）年10月**にとりまとめた政策提言「**人生100年時代の社会保障へ**」です。

この提言では、『社会保障も、多様な働き方を前提とした見直しが必要だ。現在の社会保障は、終身雇用を前提に設計されており、新しいライフスタイルに対応できない。例えば、企業の社会保険は正規雇用のみを対象にしている。一定の所得・勤務時間に満たない勤労者は、企業の厚生年金や健康保険に加入できず、十分なセーフティーネットの対象になっていない。今後は、**いかなる雇用形態であっても、企業で働く方は全員、社会保険に加入できるようにして、充実した社会保障を受けられるようにすべきだ。いわば「勤労者皆社会保険制度（仮称）」の実現である。**』としています。

「社会保険」とは、厚生年金と健康保険のことであり、事業所に使用されている人が被保険者となり、本人と事業主が保険料を労使折半で負担するので、「被用者保険」とも呼ばれます。その対象とならない人は、国民年金、国民健康保険の被保険者となり、被保険者本人が保険料を負担します。

日本では、昭和30年代に、**国民のすべてがいずれかの公的医療保険制度と公的年金制度に加入する「国民皆保険」**が実現していますが、**勤労者はすべて厚生年金・健康保険の方に加入するようにする政策ですから、「勤労者皆社会保険」という言葉になりました。**

その後、2018（平成30）年5月に、自由民主党政務調査会の「**人生100年時代戦略本部**」（本部長：岸田文雄政調会長、事務局長：小泉進次郎衆議院議員）がとりまとめた政策提言「**選択する社会保障**」にも、「社会保険の適用拡大：「勤労者皆社会保険制度（仮称）」の実現」が盛り込まれました。

この提言では、当面の改革アプローチとして、『「勤労者皆社会保険制度（仮称）」について、どのようなプロセスを踏んで実現するか検討し、工程表を策定する。まずは、適用拡大について、年金機能強化法の検討規定に基づき、国民年金との関係、労働市場の状況なども踏まえながら、検討を進め、段階的に実現する。』としています。

これは、その年の6月に**政府で閣議決定された骨太方針2018**（経済財政運営と改革の基本方針）に盛り込まれ、『働き方の多様化を踏まえ、**勤労者が広く被用者保険でカバーされる勤労**

者皆保険制度の実現を目指して検討を行う。』とされ、勤労者皆保険制度という言葉について、脚注で「被用者保険の更なる適用拡大」と説明が付けられています。

このように、当初は「勤労者皆社会保険」という言葉が使われ、その後、短縮された「勤労者皆保険」という言葉に変わりました。社会保険をすべての勤労者にとりという考え方であり、被用者保険の適用拡大と同義の言葉として使われています。段階的に実現していくという考え方も示されています。

その後、翌年 2019（令和元）年 5 月の自由民主党の人生 100 年時代戦略本部がまとめた「人生 100 年時代の社会保障改革ビジョン」や、同年 6 月に政府が閣議決定した骨太方針 2019 では、「勤労者皆社会保険」の言葉が使われていましたが、令和 3 年 10 月の岸田総理の所信表明演説で、「勤労者皆保険の実現」という言葉が使われて以降、この言葉が定着しています。

この言葉が政府・与党で使われ始めた時期は、2020（令和 2）年の年金制度改正法案提出に向けた検討を行っていた時期であり、法案には、労働時間週 20 時間以上・賃金月 8.8 万円以上の短時間労働者について、企業規模 50 人超までの適用拡大等が、盛り込まれました。

当時はまだ、勤労者皆保険の対象範囲は、雇用労働者と理解されていましたが、令和 3 年 10 月の岸田文雄総理の国会での所信表明演説で、「将来への不安が、消費の抑制を生み、経済成長の阻害要因となっています。兼業、副業、あるいは、学びなおし、フリーランスといった多様で柔軟な働き方が拡大しています。大切なのは、どんな働き方をしても、セーフティーネットが確保されることです。働き方に中立的な社会保障や税制を整備し、「勤労者皆保険」の実現に向けて取り組みます。」と演説しました。

これ以降、勤労者皆保険の対象は、雇用労働者に限らず、フリーランスやギグワーカーについても、検討対象に加えられるようになり、そのことは、岸田総理の国会答弁で示されました。

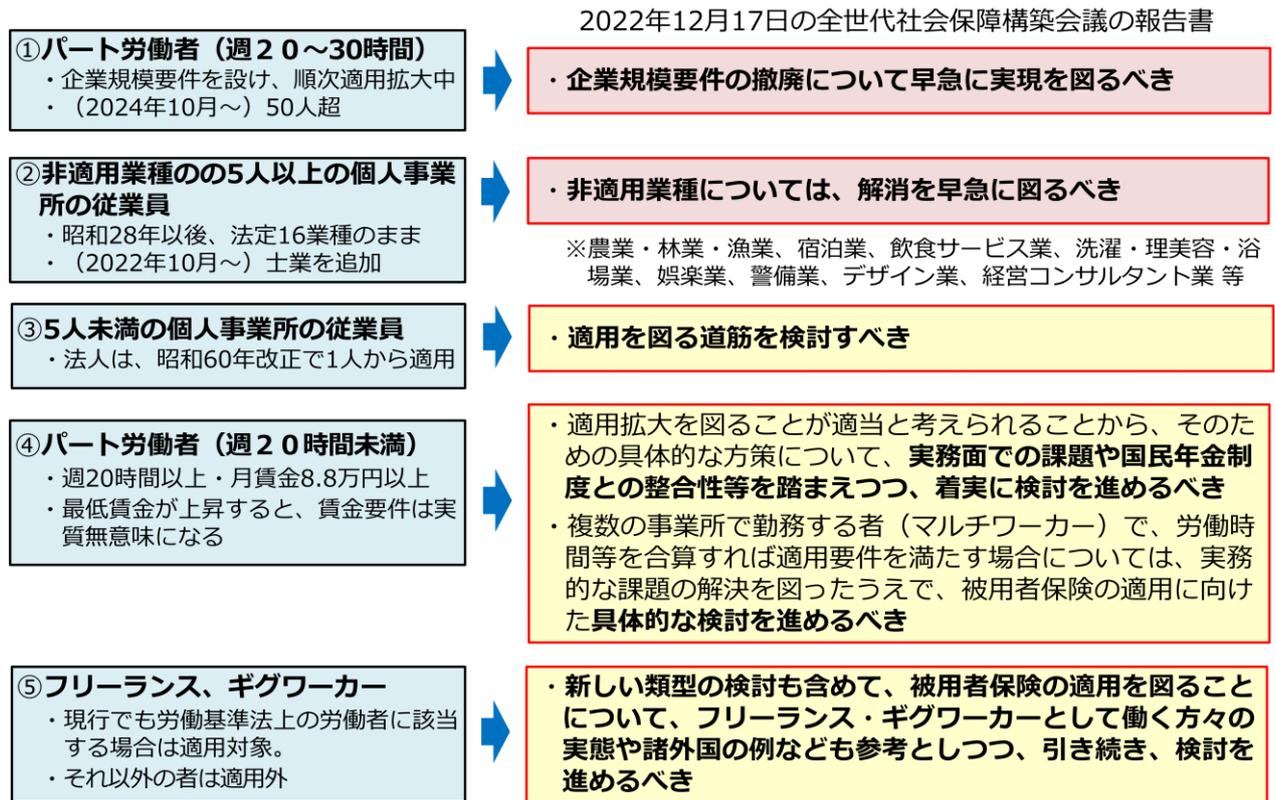
## ②全世代型社会保障構築会議の報告書で、勤労者皆保険の実現に向けた方針が示された

内閣官房に設けられた全世代型社会保障構築会議の 2022（令和 4）年 12 月の報告書では、「勤労者がその働き方や勤め先の企業規模・業種にかかわらず、ふさわしい社会保障を享受できるようにするとともに、雇用の在り方に対して中立的な社会保障制度としていく」として、課題への対応を着実に進めていくべき、としています。

図表 1 のとおり、報告書では、まず、①週 20 時間以上勤務する短時間労働者について、「企業規模要件の撤廃について早急に実現を図るべき」としています。また、②5 人以上を使用する個人事業所の非適用業種については、「解消を早急に図るべき」とし、2 つの優先課題を明示しています。

図表1

## 勤労者皆保険の実現に向けた段階的取組み



そのうえで、③5人未満を使用する個人事業所についても、「被用者保険の適用を図る道筋を検討すべき」としています。

さらに、④週労働時間20時間未満の短時間労働者についても、「適用拡大を図ることが適当と考えられることから、そのための具体的な方策について、実務面での課題や国民年金制度との整合性等を踏まえつつ、着実に検討を進めるべき」としています。また、「複数の事業所で勤務する者（マルチワーカー）で、いずれの事業所においても単独では適用要件を満たさないものの、労働時間等を合算すれば適用要件を満たす場合については、実務的な課題の解決を図ったうえで、被用者保険の適用に向けた具体的な検討を進めるべき」としています。

加えて、⑤フリーランス・ギグワーカーについて、現行の労働基準法上の「労働者」に該当する方々については、「被用者性」も認められ、「適用が確実なものとなるよう、必要な対応を早急に講ずるべき」とした上で、それ以外の「労働者性」が認められないフリーランス・ギグワーカーに関しては、「新しいタイプの検討も含めて、被用者保険の適用を図ることについて、フリーランス・ギグワーカーとして働く方々の実態や諸外国の例なども参考としつつ、引き続き、検討を深めるべき」としています。

検討の優先順位や留意点を示して、検討の方向が示されており、段階的な取組みを進めて、

適用を実現していくことが是非必要です。

このうち、①の週 20 時間以上の短時間労働者についての企業規模要件の早期撤廃や、②の 5 人以上個人事業所の非適用業種の解消については、2020 年の年金改正法の国会の附帯決議でも求められており、2025 年の次期年金制度改正で、是非実現したいものです。

一方、④の週 20 時間未満・月 8.8 万円未満の短時間労働者への適用や、⑤のフリーランス、ギグワーカーへの適用については、それを可能とするための制度的な工夫が必要です。そこで、この 2 つの課題について、どのような方策が考えられるか、本稿の執筆時点では厚生労働省から検討案は示されていませんので、私の私見として、論じてみたいと思います。

## 2. 週 20 時間未満の短時間労働者へ適用拡大するための手法と課題

### ①週 20 時間未満・月 8.8 万円未満のすべての短時間労働者への適用拡大

現在の短時間被保険者の適用は、労働時間が週 20 時間以上で、かつ賃金が月 8.8 万円以上である人に限られています。この基準に満たない短時間労働者に被用者保険を適用拡大する際には、段階的な進め方としては、この基準を引き下げする方法も考えられますが、**最終的には、労働時間や賃金による基準を撤廃することが望ましいと考えます。**

将来の低年金を防ぐためには、労働時間が少ない場合でも、働いた分だけ厚生年金に結びつけることが重要です。**時間や賃金で区分してしまうと、それに満たない労働が、社会保障につながりません。**

また、雇う側にとっても、働く側にとっても、働き方に中立的な制度とするためには、区分を作らずに、すべて適用する必要があります。例えば、**週 20 時間を週 10 時間などに改めたとしても、そこで段差が生じれば、就業調整をする人が生じてしまいます。**また、事業主が保険料負担のない**基準未満の短時間労働者を選好する誘因**が残ってしまいます。

もちろん、臨時的・一時的な就労まで適用したのでは、実務的に非効率ですし、実益も乏しいですから、**一般の被保険者と同様に、雇用期間 2 か月以内の臨時的・一時的な就労は、適用除外**という基準は、維持して良いと考えます。

### ②週 20 時間未満への適用拡大に必要となる国民年金保険料との逆転防止の調整方法

**全世代型社会保障構築会議の報告書**では、週労働時間 20 時間未満の短時間労働者について、「適用拡大を図ることが適当と考えられることから、そのための具体的な方策について、**実務面での課題や国民年金制度との整合性**等を踏まえつつ、**着実に検討を進めるべき**」としています。

この「国民年金制度との整合性」とは、労働時間が短く賃金月額が少ないと、国民年金保険料との逆転が生じてしまう、という論点です。

厚生年金保険料率は 18.3%ですから、賃金月額 8.8 万円の場合の保険料額は 16,104 円です。一方、国民年金保険料は、月額 16,520 円（令和 5 年度）です。これより低い賃金月額の人にも適用すると、**国民年金保険料より少ない保険料で、基礎年金だけでなく報酬比例部分も付くこと**になります。

この論点については、被用者グループの中での所得再分配であるとして、問題なしとする考え方もありますが、不公平感があるという考え方もあります。

**平成 24 年の改正法**で、短時間労働者への適用拡大を従業員 500 人超の企業について行った改正では、当初の政府提出の法律案は、**賃金月額 7.8 万円以上という案**でした。当時は民主党政権で、野党の自民党から、国民年金の保険料より低い負担で基礎年金に加えて厚生年金を受けられることに対する不公平感が指摘され、**3 党合意で、賃金月額 8.8 万円以上に修正した**上で、法案が成立したという経緯もあります。

そこで、国民年金保険料との整合性を図る仕組みを検討する必要があります。

私は、週労働時間 20 時間未満・月額賃金 8.8 万円未満の人にも厚生年金制度を適用した上で、**保険料が小額の厚生年金被保険者は、国民年金第 2 号被保険者とせず、国民年金第 1 号又は第 3 号被保険者と重複適用**する仕組みとし、小額の厚生年金保険料と国民年金保険料の両方の負担が生じる人については、**基礎年金部分についての保険料負担が重複しないよう、小額の厚生年金保険料のうち基礎年金に充てられる部分は、国民年金保険料の納付者に還付する調整**を行ってはどうかと考えます。この考え方を図解してみると、図表 2 のとおりです。

現行の短時間被保険者の企業規模要件と学生除外要件を撤廃すれば、現行の一般被保険者と短時間被保険者の区別は不要となります。週 20 時間の時間要件と月 8.8 万円の賃金要件も廃止して、**2 か月を超えて雇用される雇用労働者は、すべて厚生年金被保険者に適用した上で、月 8.8 万円未満の人については、「小額労働被保険者」として区分すれば、シンプルで分かりやすい**と思います。

小額労働被保険者とする区分を、労働時間要件によるのか、賃金要件によるのかについては、時給が高ければ、短い労働時間でも国民年金保険料との逆転は生じませんから、逆転防止の手段としての重複適用を行うか否かの線引きとしては、月 8.8 万円の賃金要件のみで線引きする方が合理的であり、わかりやすいと思います。

その上で、「厚生年金の小額労働被保険者」は、国民年金第 2 号被保険者とせず、国民年金第 1 号被保険者又は国民年金第 3 号被保険者と重複適用します。小額労働被保険者は第 2 号被保

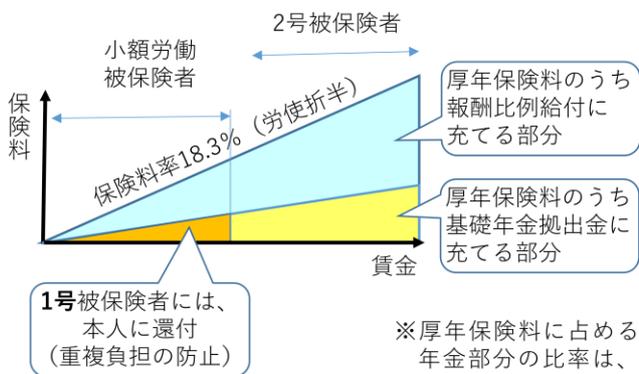
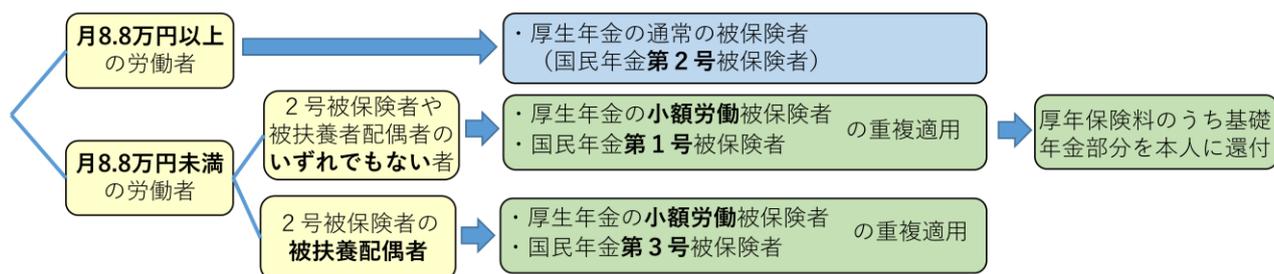
険者としないことにより、少額労働被保険者の被扶養配偶者は、第3号被保険者になりません。少ない保険料負担で、第3号被保険者の給付を賄う仕組みにはできないからです。

現行制度では、厚生年金の標準報酬月額等級の下限は、8.8万円ですが、それよりも下の等級を新設し、賃金に応じた保険料とします。

厚生年金保険料のうち基礎年金に充てられる部分を還付することについては、厚生年金保険料は、基礎年金部分に充てる部分と報酬比例の厚生年金に充てる部分が、あらかじめ区分されているわけではありませんが、**厚生年金保険料に占める基礎年金部分の比率は、概ね100年間の年金財政全体から計算し、財政検証毎に設定することとします。**これは、**概ね3分の1程度**になります。

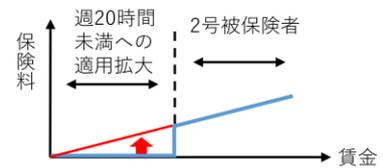
**「厚生年金の小額労働被保険者」が国民年金第1号被保険者と重複して適用し、国民年金保険料を納付した場合は、重複分を事業主負担分を含めて本人に還付することで、実質、国民年金保険料が軽減**されることとなります。なお、国民年金第1号被保険者が国民年金保険料を未納である場合は、基礎年金に結びつかないことや、免除手続を受けた場合は、国庫負担相当分が基礎年金に結びつく仕組みは、現行と同じです。

図表2 月8.8万円未満の短時間労働者に社会保険を適用する方法の検討例

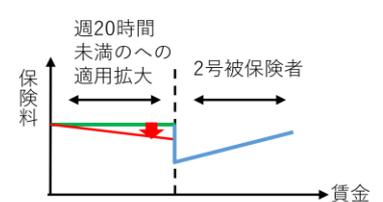


※厚生年金料に占める基礎年金部分の比率は、概ね100年の厚年財政全体で、財政検証毎に設定（概ね3分の1程度）

○事業主負担、本人負担（第3号被保険者）  
→ 段差が解消



○本人負担（第1号被保険者）  
→ 国民年金保険料が実質軽減



一方、「厚生年金の小額労働被保険者」が国民年金第 3 号被保険者と重複適用した場合は、厚生年金保険料に含まれている基礎年金充当分は、**基礎年金の財源**に使います。

ここまで、厚生年金の適用の方法について説明しましたが、健康保険については、国民年金保険料との整合性のような問題は生じませんので、このような調整は必要ありません。

上記のような制度を導入するには、**システム整備を含めた準備に、十分な時間が必要**ですが、実務上の課題の解決は可能だと思います。

### ③複数の事業所での労働時間等を合算して適用する場合の適用方法

全世代型社会保障構築会議の報告書では、「**複数の事業所で勤務する者（マルチワーカー）**で、**労働時間等を合算すれば適用要件を満たす場合**については、**実務的な課題の解決**を図ったうえで、被用者保険の適用に向けた**具体的な検討を進めるべき**」としています。

将来、労働時間や賃金による適用要件が撤廃された場合は、このような論点は生じませんが、それに至るまでの間の対応として、検討するものです。

実務的な課題としては、事業主は、労働者の他の事業所での勤務の有無や、他の事業所の就業条件について把握することができず、合算すると要件を満たすようになるのか、知ることができず、適用の手続きができないことがあげられます。そこで、**現行の「二以上事業所勤務届」と同様に、該当する労働者本人に、年金事務所への届出義務を課す**ことで対応する方法が考えられます。

現行の「二以上事業所勤務届」の制度では、複数の事業所において、それぞれで適用基準を満たして被保険者となっている場合には、複数の事業所の賃金を合算して、本人の標準報酬月額を設定し、それに基づいて計算した保険料を、各事業所の賃金の比率に応じて按分し、各事業所が負担する仕組みです。

これと似た仕組みとして、個々の事業所では適用基準を満たさず、被保険者となっていない場合でも、複数の勤務を合算すれば適用基準を満たす被用者が、「**勤務時間の合算による 2 以上事業所勤務届**」を年金事務所に提出する仕組みを設けることが考えられます。

その際、合算して適用要件を満たすかどうかを判断するために、**各事業所が作成した所定労働時間を示す書類を添付**してもらう必要があります。最低賃金が上昇して、週 20 時間以上働けば月 8.8 万円の基準を自ずと満たせるようになれば、所定労働時間の合算だけで判断できます。

基準を満たす場合は、日本年金機構から各事業所に、被保険者に該当する旨を通知し、各事業所から機構（及び健保組合）に、資格取得届を提出し、機構から各事業所へ標準報酬月額決

定通知を送る事務の流れとすることが考えられます。

社会保険の適用は、**任意適用ではなく義務適用ですから、届出は義務**とする必要があります。しかし、**事業主から一般的な周知をしてもらうにしても、届出遅れ、届出漏れ**がある程度生じることは、避けられないと思います。また、本人が届け出るまで、個々の事業所は適用すべきことを知らないという事情を考えると、**遡及適用による煩雑な事務を避けるため、届出の翌月から適用とすることも考えられます。**

また、勤務時間等を合算することにより被保険者となった人が、一つの事業所を退職したり、所定労働時間が短くなったことにより、適用基準を満たさなくなった場合には、他の事業所も含めて被保険者の資格を喪失することにも、留意が必要です。

**雇用保険**では、2022（令和4）年1月から、**マルチジョブホルダー制度**が65歳以上で施行されています。これは、**2つの事業所での労働時間を合計して週20時間以上となる場合に、本人からハローワークに申し出を行うことで、申し出を行った月から、雇用保険の被保険者となる制度**です。この制度では、手続に必要な証明（雇用の事実や所定労働時間など）は、本人が事業主に記載を依頼して、適用を受ける2社の必要書類をそろえてハローワークに申し出る仕組みとなっています。

なお、**現行の社会保険の「二以上事業所勤務届」の事務は繁雑**ですので、**見直しが必要**だと思います。現行の仕組みは、複数事業所勤務者でも、**各事業所の報酬額を合算して、1つの標準報酬月額・標準賞与額を設定**し、それにより計算した保険料を、各事業所の報酬額で按分する仕組みです。各事業所が自社の給与から保険料を計算できず、特別の手間がかかります。

これを改めて、**複数勤務する事業所ごとに標準報酬月額・標準賞与額を設定**し、その事業所に適用されている保険料率（健康保険では保険者や地域により料率が異なる）を乗じて、それぞれの事業所がそれぞれの保険者に納付する仕組みとした上で、標準報酬月額上限に該当するときのみ、軽減率を乗じて適用した標準報酬月額を適用するという仕組みにしてはどうかと考えます。そうすれば、多くの場合は、各事業所が自社の給与から保険料を計算できるようになり、事業所と保険者の事務を簡素化できます。

上記のように、複数の事業所の勤務時間等を合算して適用するには、**事務的には大変複雑**になりますが、**事務処理をできる限り簡素化する工夫や、できる限り手作業を無くして自動化するシステム整備**などの準備を行い、**十分な時間**をかければ、実務上の課題の解決は可能だと思います。

一方で、上記の2①②で論じたように、週20時間未満や月8.8万円未満の短時間労働者にもすべて厚生年金を適用する場合は、このような特別な適用の仕組みは必要ありません。それ

それぞれの事業所で適用事務を行えば良いこととなります。

ただし、上記の②の案のように、月額賃金 8.8 万円未満の「厚生年金の小額労働被保険者」について、国民年金第 1 号被保険者又は第 3 号被保険者と重複適用する仕組みを設けたとき、複数の事業所の勤務を合算して 8.8 万円以上となる場合は、系統的に抽出して重複適用の解除を行うなどの事務処理を検討する必要があります。

### 3. フリーランス等に適用拡大するための手法と課題

#### ①被用者ではないフリーランス等に適用拡大するには、新しい仕組みの検討が必要

全世代型社会保障構築会議の報告書では、「フリーランス・ギグワーカーについて、その被用者性の捉え方などの検討を深め、必要な整理を行うとともに、より幅広い社会保険の在り方を検討する観点からの議論を着実に進めるべきである。具体的には、まずは、「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」に照らして、**現行の労働基準法上の「労働者」に該当する方々については、「被用者性」も認められ、適用除外の対象となる場合を除いて被用者保険が適用される旨を明確化した上で、その適用が確実なものとなるよう、必要な対応を早急に講ずるべきである。**そのうえで、上記以外の、「労働者性」が認められないフリーランス・ギグワーカーに関しては、**新しい種類の検討も含めて、被用者保険の適用を図ることについて、フリーランス・ギグワーカーとして働く方々の実態や諸外国の例なども参考としつつ、引き続き、検討を深めるべきである。**」としています。

フリーランスとは、「**フリーランスとして安全に働ける環境を整備するためのガイドライン**」（令和 3 年 3 月 26 日、内閣官房・公正取引委員会・中小企業庁・厚生労働省）では、「**実店舗がなく、雇人もいない自営業主や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者**」と定義されています。

また、令和 5 年 4 月に国会で可決・成立された「**フリーランス・事業者間取引適正化等法**」（特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律）では、フリーランス（法律では「特定受託事業者」）とは、「**業務委託の相手方である事業者であって従業員を使用しないものをいう。**」と定義されています。

**ギグワーカーは、インターネットを通じて短期・単発の仕事を請け負い、個人で働く就業形態です。ギグワーカーは、プラットフォームを介して仕事を受けますが、プラットフォームは、顧客と就業者の間で、仕事を仲介する関係にあります。**

フリーランス等は、企業と雇用契約を結ぶ「雇用労働者」と比べて、年金や健康保険等の社会保障が薄くなっています。

しかも、フリーランスといっても多様です。自らの判断で自由度の高い働き方をしている人がいる一方で、働く場所や時間を決められ、雇用労働者に近い働き方をする人も増えています。業務委託であるのに、毎日出社して社員と同じように働く「常駐型フリーランス」と呼ばれる人もあり、労働基準法等による保護もなく、被用者保険の適用もありません。

雇用か委託かという働き方の違いにかかわらず、**勤労者には勤労者にふさわしい社会保障**を享受できるようにすることが重要です。また、現行制度では、**社会保障の事業主負担を避けるために、雇用労働をフリーランスへの委託に置き換えようという誘因**が働いてしまっており、**働き方に中立的な社会保障制度とすることが必要**です。このためには、**フリーランス等への被用者保険（社会保険）の適用拡大が必要**と考えます。

被用者でないフリーランス等に被用者保険（社会保険）を適用拡大するには、新しい仕組みの検討が必要です。具体的な方法としては、私は、**雇用類似の関係に着目するアプローチ**と、**事業所得に着目するアプローチ**の二つがあると考えます。前者だけでは対象にできる人が限られますので、後者の方法によるか、両方の併用が良いと思います。

このような制度を実現するためには、**事業者の事業経営への影響を考慮して、時間をかけて段階的に行う**必要がありますし、**実際の実務に即して十分な検討を行った上で、効率的に行うためのシステム整備**にも十分な時間をかける必要があります。そのことを前提に、今後の議論の一助として、考えられるイメージの一例を、次の②と③で説明します。

## ②雇用類似の関係に着目したアプローチ

雇用類似の関係という概念については、確立した定義はありませんが、厚生労働省の「**雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会中間整理**」（令和元年6月28日）では、「『雇用類似の働き方』として保護の在り方を検討すべき対象者については、**発注者から仕事の委託を受け、主として個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る者**を中心として考えることが適当である。」としています。

雇用類似の関係に着目して被用者保険を適用する手法としては、外形的に判定できる何らかの定義を定めて、これに該当する受託者と委託者を、「使用される者」と「事業主」とみなして適用することとし、標準報酬月額等の設定方法等については特別の取扱を定める、という手法が考えられるのではないかと思います。

例えば、図表3の検討例のような仕組みです。**他人を雇用せずに個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る者で、特定の発注者から、一定期間以上継続して月8.8万円以上の報酬で業務の委託を受ける者**を、社会保険の適用に当たっては、「使用される者」とみなす。この場

合の発注事業者を「事業主」とみなす。そして、その委託費を「労働の対償として受ける報酬」とみなして、標準報酬月額・賞与額を設定し、事業主から、労使折半で保険料を徴収する、というものです。

委託費の額から標準報酬月額・賞与額を設定するためには、機械的に設定できるルールを定める必要があります。労務の提供を主とする働き方が対象ですので、賃金から給与所得控除をしないで標準報酬月額等を設定していることと同様に、必要経費は控除しないで設定することが考えられます。月による変動がある場合には、少ない月でも見込まれる額に基づいて標準報酬月額を設定し、超過額は標準賞与額で調整することが考えられます。また、事業主は本人負担分を、委託費から差し引くことができることとする必要です。

**ギグワーカー**について、雇用類似のアプローチを検討するならば、雇用類似の関係と言えるような一定の要件を設けた上で、**プラットフォーム（仲介事業者）を「事業主」とみなし、仕事の仲介を受けるギグワーカーを「使用される者」とみなして、社会保険を適用することが**考えられます。

図表 3 被用者でない者に社会保険を適用する方法の検討例  
(雇用類似の関係に着目したアプローチ)

位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 通常の厚生年金・健康保険被保険者（国年第2号被保険者）と同じ位置づけ</li> <li>・ 雇用類似の働き方の特性に基づき、被保険者に該当する者の範囲、標準報酬額の設定方法等について、特別の取扱いを定める</li> </ul>
適用事業所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 通常の厚生年金・健康保険の適用事業所</li> </ul>
被保険者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用類似の働き方の者として、</li> <li>① 他人を雇用せず、個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る者で、</li> <li>② 特定の発注者（社会保険の適用事業所に限る）から、</li> <li>③ 一定期間以上継続して、平均して月額8.8万円以上の報酬で業務の委託を受ける個人（ギグワーカーの場合は仕事の仲介を受ける者）を、「使用される者」とみなして、厚生年金・健康保険の被保険者とする。</li> </ul>
事業主	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発注事業者（ギグワーカーは仲介事業者）を「事業主」とみなす。</li> </ul>
標準報酬額	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委託費を「労働の対償として受ける報酬」とみなして、標準報酬月額を設定。</li> <li>・ 労務の提供を主とする働き方を対象とするため、必要経費は控除しない。</li> <li>・ 月による変動がある場合は、少ない月でも見込まれる額に基づいて標準報酬月額を設定し、これを超えた委託費の半年ごとの累積額により、標準賞与額を設定。</li> </ul>
届出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業主（発注事業者）が行う。</li> </ul>
保険料徴収	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業主（発注事業者）から、労使折半で保険料を徴収。</li> <li>・ 事業主（発注事業者）は、本人負担分を委託費から差し引くことができることとする。</li> </ul>

社会保険制度で、労使折半で事業主負担の義務を課している理由は、(a) 社会保険の加入により、労働者が安心して就労できる基盤の整備が、事業主の責任であること、(b) 労働者の健康の保持および労働生産性の増進が図られることが、事業主の利益にも資すること、と説明されています。

雇用類似の関係に着目する方法では、他人を雇用せず個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る関係が、労働者性があるとまでは言えない場合でも、雇用に類似した関係であり、特に、特定の発注者への専属性が高い場合は、雇用関係の使用者に準じて、発注者に同様な責任があるとともに、発注者の利益に資すると言えることから、事業主負担と同様な負担を発注者に負ってもらう理由を説明できるのではないかと思います。

### ③事業所得に着目したアプローチ

二つ目の事業所得に着目して社会保険を適用する手法としては、**働いて収入を得ている個人事業主は、自らが「事業主」と同時に「使用される者」でもあります**ので、事業所得に着目しながら、できる限り被用者保険の仕組みに当てはめて適用するという、新しい類型を作る案が考えられるのではないかと思います。

例えば、図表4の検討例のような仕組みです。**前年の事業所得が年106万円(8.8万円×12月)以上ある者は、義務適用とします。社会保険の制度上、事業主であり、かつ、被保険者であると位置づけます。**前年の所得税法の事業所得(必要経費控除後)に基づいて、一定の計算ルールにより概算標準報酬月額・賞与額を決定し、概算保険料を徴収します。その後、次の年に年間所得が確定してから、確定標準報酬月額・賞与額を決定し、精算保険料を徴収または還付(当年の概算保険料から控除)します。

事業所得の額は、届け出によらずにマイナンバー情報連携を活用して取得し、システムにより効率的に事務処理を行うことが前提です。個人事業主である本人が保険料の全額を負担し、保険料が未納の場合は、年金給付には反映しません。また、**事業主負担分に相当する分を、発注額や販売価格に上乗せするルール**を設けてはどうかと思います。

このような新しい類型を設ける場合、通常の被用者保険の被保険者(第2号被保険者)と区分して、**自営業被保険者(第4号被保険者)**と呼んではどうかと思います。

事業所得に着目する方法では、被保険者本人に、事業主負担分を含めた負担義務を課することになります。**雇用労働者である被保険者の本人負担と比べて、2倍の負担になってしまうという懸念があるかもしれませんが、自営業者は、事業主であるとともに被用者であり、通常の会社でも、事業主負担は、製品やサービスを売った利益から賄っているという点では、同じこと**であると考えます。実際、1人法人の社長さんは、両者を負担しています。

事業主負担相当分を発注額に上乗せするルールは、発注者・受注者の双方に向けた訓示規定のようなものにとどまらざるを得ませんが、発注額の協議に当たって、一定の効果を生むと考えられます。このようなルールを設けることは、働き方に中立的な社会保障制度を構築する意義や、人の勤労の対価に社会保険料コストを適切に上乗せし、物やサービスの価格に反映させることによって、無理なく負担を共有する社会経済システムをつくる意義があると思います。

この方法では、**サラリーマンと自営業者の所得把握の違い**を指摘する意見もあると思います。自営業者については、必要経費控除後の事業所得に基づいて標準報酬額を設定するので、賃金額に基づいて標準報酬額を設定するサラリーマンと異なることとなります。

この点は、かねてより、自営業主に報酬比例年金を作ろうとする議論で提起されてきた課題です。しかし、**厚生年金は、保険料に応じた報酬比例の給付**ですから、割り切って考えることも必要だと思います。また、自営業主は、本人負担分と事業主負担分の両方を負担しなければならないことも含めて考えると、乗り越えられない課題ではないと考えます。保険料率と給付設計を同じにするのであれば、財政単位を分ける意味もありません。

なお、本稿は、年金制度の議論を中心としているため、健康保険の論点は省略しますが、事業所得に着目して被用者でない者に社会保険を適用する仕組みを健康保険にも導入しようとすると、残る国民健康保険制度の在り方に大きく影響しますので、別途の議論が必要です。

図表4 被用者でない者に社会保険を適用する方法の検討の例  
(事業所得に着目したアプローチ)

位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常の被保険者（第2号被保険者）と区分した<b>自営業被保険者（第4号被保険者）</b></li> <li>・自営業者に社会保険による社会保障を適用するための新たな仕組み</li> </ul>
適用事業所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人事業所（既存の適用事業所でない1人事業所も含む）</li> </ul>
被保険者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>前年の事業所得が年106万円以上</b>の者を義務適用（8.8万円×12月＝106万円）</li> </ul>
事業主	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>事業主＝被保険者</b></li> </ul>
標準報酬額	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>所得税法の事業所得（必要経費控除後）</b>から、給付への反映のため、<b>標準報酬月額・賞与額を決定</b></li> <li>・一定の計算ルールで<b>概算標準報酬月額・賞与額</b>を決定し、9月分から翌年8月分まで適用</li> <li>・事業所得額が確定した後の翌年9月頃に、<b>確定標準報酬月額・賞与額</b>を決定</li> </ul>
届出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資格取得届・資格喪失届は、個人事業主本人が行う</li> <li>・届出や通知は、原則として電子的に行う</li> <li>・<b>事業所得の額は、マイナンバー情報連携で取得</b>し、届出を要さず標準報酬額を決定</li> </ul>
保険料徴収	<ul style="list-style-type: none"> <li>・概算標準報酬月額・賞与額に基づいて、<b>概算保険料を徴収</b></li> <li>・確定標準報酬月額・賞与額の決定後に、<b>精算保険料を徴収・還付</b></li> <li>・<b>本人が全額を負担</b>（保険料が未納の場合は、年金給付に反映しない）</li> <li>・事業主負担相当分を、委託契約は委託額に、物やサービスの販売は価格に上乗せするルールを設ける</li> </ul>

#### 4. 勤労者皆保険のアプローチで公的年金制度の一元化をめざす

「勤労者皆保険」という言葉から想像するものは、何でしょうか。国語辞典での意味を見てみると、広辞苑（岩波書店）では、「**勤労による所得で生活する階層。俸給生活者・小商工業者・労働者・農民などの総称。**」とあります。大辞林（三省堂）では、「**勤労して得た収入で生活する者**」とあります。

私は、働き方の違いにかかわらず、**働いて得た収入で生活するすべての人が、その収入に応じて保険料を負担し、将来、定額の基礎年金と報酬比例の厚生年金を受けられるようにすることが、公的年金制度の将来目指すべき方向**であると考えます。

「被用者保険の適用拡大」は、被用者保険（厚生年金、健康保険）の適用範囲を拡大することですが、政府が実現を目指す「勤労者皆保険」では、フリーランスやギグワーカーのように、雇用労働者でない者にも、被用者保険（社会保険）の適用範囲を拡大しようとしています。

**フリーランスは雇い人がいない自営業主**ですが、社会保険をフリーランスにまで適用拡大するのであれば、**雇い人がいる自営業主にも適用拡大しない理由**は、考えられません。今後、**5人未満を使用する個人事業所の従業員にも適用拡大をしていくと、従業員の社会保障は手厚くなるのに、個人事業主は適用されないままで良いのか**、ということにもなります。

また、フリーランス新法の定義では、**フリーランスは、業務委託の相手方である事業者**ですが、被用者保険をフリーランスにまで適用拡大するのであれば、**業務委託の相手方ではないが、物の生産・販売等を行う個人事業主にも、適用拡大しない理由**は考えられません。

したがって、**雇い人の有無や、事業内容の種類にかかわらず、自営業主に厚生年金・健康保険を適用する必要**があると考えます。

上記の3③の**事業所得に着目するアプローチ**は、**フリーランスにとどまらず、すべての自営業者に適用できる方法**です。

このような制度を実現するためには、事業者の事業経営への影響を考慮して、時間をかけて段階的に行う必要がありますし、実際の実務に即して十分な検討を行った上で、効率的に行うためのシステム整備にも十分な時間をかける必要があります。

「勤労者皆保険」は、時間をかけて段階的に取り組んでいく課題ですが、最終的には、働き方の違いにかかわらず、働いて収入のある人すべてに社会保険制度による社会保障を実現していくべきと考えます。

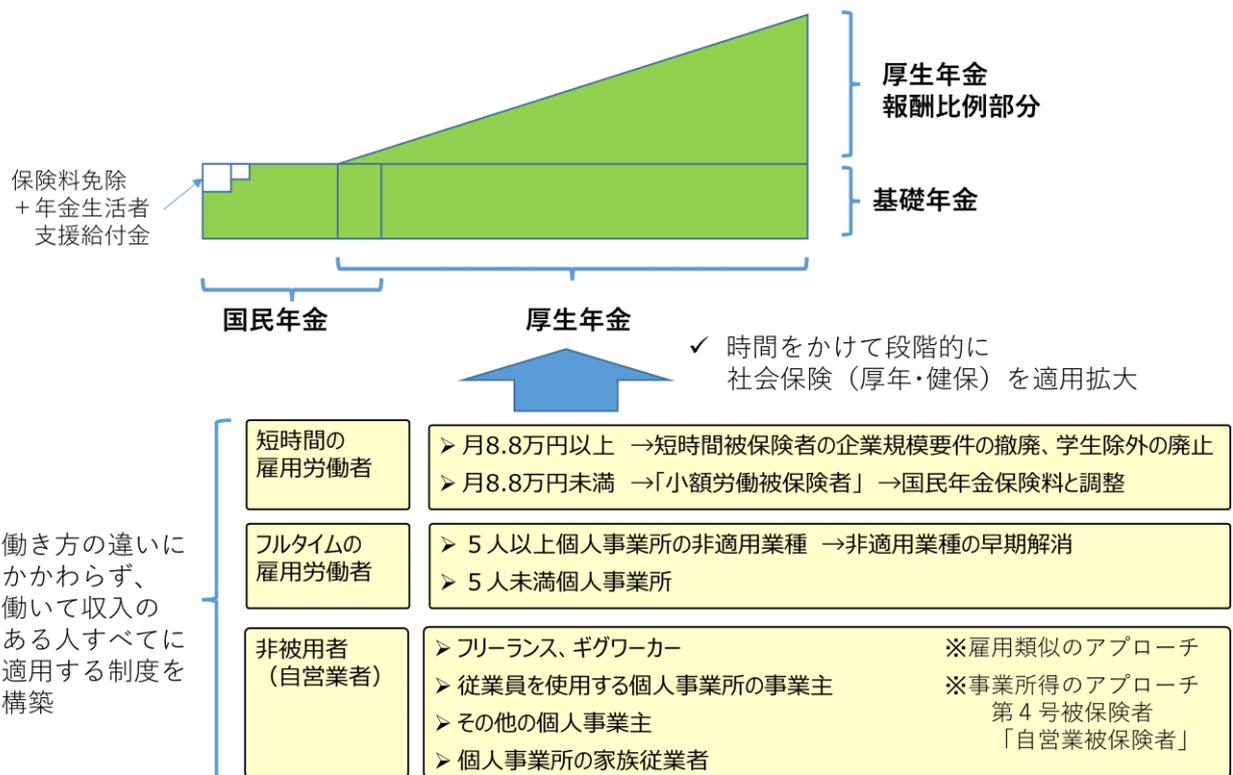
**自営業者にも報酬比例年金**を、という考え方は、現在の年金制度の基礎が作られた昭和の時代からしばしば論じられていました。「**公的年金制度の一元化**」とも呼ばれます。また、労働組

合の**連合の「社会保障構想」**でも、将来構想として、「**自営業者等も含めてすべての働く者が同じ所得比例年金制度に加入する。公平性を確保するため、保険料は所得に応じて負担し、納付した保険料に応じて年金を受給する制度とする。**」としています。

制度を抜本的に作り直すことは、現実的ではありません。現行制度を基本としながら、そのままでは適用できない人にも適用拡大できる工夫をしていくことが、早道だと思います。

私は、図表 5 のように、日本の公的年金制度の長年の懸案である「**公的年金制度の一元化**」は、**勤労者皆保険のアプローチで段階的に実現していくべきもの**と考えます。

図表 5 勤労者皆保険のアプローチによる公的年金制度の一元化



※本稿は、「週刊 年金実務」(社会保険実務研究所) の 2023 (令和 5) 年 5 月 2 9 日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】 高橋俊之 (たかはし としゆき)

1962 年東京都生まれ。1987 年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004 年から 2008 年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015 年から内閣府で大臣官房審議官 (経済財政運営・経済社会システム担当)。2017 年から厚生労働省で年金管理審議官、2019 年から年金局長。2019 年の財政検証、2020 年の年金制度改正法案等を担当。2022 年 6 月退官。10 月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。