

(調査研究報告書)

働き方の多様化に対応し得る私保険と社会保険の協働

—社会保険制度のゆらぎと働き方の多様化に基づく考察—

代表研究者 倉田賀世(熊本大学大学院人文社会科学研究部教授)

共同研究者 丸谷浩介(九州大学法学研究院教授)

共同研究者 高畠淳子(京都産業大学法学部教授)

【目次】

1.	はじめに	2
2.	皆年金体制の揺らぎと社会保険が存続する意義	2
2.1.	無年金・低年金者問題と皆年金体制の維持	4
2.1.1.	年金給付における保険料拠出の意義	4
2.2.2.	未納・未加入者への対応と法的課題	5
2.2.2.1.	基礎年金制度における未納・未加入者への対応と課題	5
2.2.2.2.	老齢基礎年金制度における免除・猶予による皆年金体制維持の 妥当性	7
2.2.3.	関係主体の権利・利益の制限に基づく皆年金体制の維持	9
2.2.4.	小括	10
2.3.	税財源を用いた低年金者への最低保障機能の強化・・・皆年金体制 のほころびか、あるいは、拡張か	11
2.3.1.	税財源による年金保険制度内部での付加給付	12
2.3.2.	皆年金体制における年金生活者支援給付金制度の位置づけ	13
2.5.	小括	17
3.	法人の代表者の業務上災害と医療給付-療養給付不支給決定取消 請求控件(東京高判平 28・5・25 裁判所サイト LEX/DB25448487) を素材とした検討	
3.1.	事実の概要	19

3.2. 判旨.....	20
4. 社会保険と私保険の新たな協働の構築に向けて・・・フリーランス協会への調査を通じた示唆	30

1. はじめに

現在、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少、あるいは、育児や介護との両立などに基づく働き方へのニーズの多様化など、わが国が直面しているとされる課題を前提に、政府主導による働き方改革が推進されている。こうした中、投資やイノベーションによる生産性向上とともに、就業機会の拡大や意欲・能力を存分に発揮できる環境を作ることが重要な課題とされている。このような課題を解決するためには、労働時間や様々なニーズに対応し得る就業環境の整備とともに、原則として雇用されているか自営であるかという従来からの典型的な就業形態を前提として構築されてきた社会保険制度、および、これを補完する機能を有する私保険制度のあり方についても見直しが必要となるであろう。

就労状況の変化に伴う従来からの制度の見直しを論じるにあたっては、まずは、現時点において既存の制度がどのような課題を有し、今後、いかなる形で存続する事が可能なのか、あるいは、困難であるかを確認する事が必要となろう。そこで、本調査研究では第一に、社会保険制度の中心的支柱の一つである国民年金保険制度が直面している課題、および、今後の存続意義をいかなる点に見いだすべきかを検討した(なお、この部分の論稿に関しては、2018年12月に東京大学で開催された研究会報告に基づくものであり、加筆・修正後「社会保障法研究第10号」(信山社、2019年公刊予定)に掲載している)(2)。引き続き、働き方の多様化との関係で、社会保険法で是としてきた分析枠組み、概念整理の道具がこれからも通用するのかどうかを、法人代表者への社会保険適用の是非をめぐる裁判例を素材として検討した(3)。最後に、前述の検討を踏まえて、いわゆる、フリーランサーと称される働き方をする人達への本調査研究を通じて明らかになった、社会保険と私保険制度の新たな協働に向けた知見を示す(4)。なお、本研究は最終的には2020年の社会保障法学会シンポジウムでの成果の公表を予定している。それゆえ、現時点での調査報告は、あくまでも中間的な内容に止まるものであることを予めお断りしておく。

2. 皆年金体制の揺らぎと社会保険が存続する意義

年金制度の目的は、個々の国民が自ら十分な備えをしておくことが容易でない老齢、障害、死亡の事故 によって生活の安定がそこなわれることを、国民の共同連帯によって防止し、失われた所得を補うことによって安定した生活を保障することにあるとされてきた。わが国の年金制度は「国民皆年金」、すなわち、被用者を対象とする厚生年金保険と、自営業者等を対象とする国民年金により、すべての国民に対し年金制度による上述の保障が与えられることと

なっている。しかし、社会経済の変化に伴い、被保険者集団の同質性といった、制度が依拠してきた前提が変化してくる中で、必ずしも根源的な法則や原理ではない「社会保険」という法技術が「揺らぎ」、制度の枠組みや根底にある考え方の正当性が問われているとされる*1。つまり、現在の状況を前提とした上で、社会保険方式を用いた皆年金体制を維持する事の意義を改めて問うことが求められているのだろうと思われる。そこで本稿では、社会保険という技術を用いて普遍的な所得保障制度を維持し続ける事の意義と課題を検討するために、一つには、拠出性を原則とする社会保険制度において、未納、未加入者が出る中で、皆年金体制を維持しようとする政策選択の妥当性について論じる。二つ目として、支え手である就労世代と年金受給世代の不均衡による財政悪化を防ぎ、現在の皆年金体制を維持するための年金給付水準の見直しについて、これまでの議論を概観する。その上で、これら二つを前提として、皆年金体制を維持することの現代的意義について検討したいと思う。

ちなみに、無年金者、低年金者との関係においては、そもそも、このような者を生じさせない税財源制度への転換により問題解決を図るべきとする見解も見られるが*2、このような問題解決は、様々な課題が伴うことから、実現可能性や社会保険の利点を損なう事への疑問が呈されている*3。それゆえ、本報告においてはあくまでも、社会保険制度を維持する事を前提に議論を進めることとしたい。また、公的年金保険が対象とする保険事故には、老齢、障がい、死亡があるが、これらは、厳密に言うとその発生確率や予見可能性に違いがあり、同一に議論することが難しい面を有する*4。したがって以下では、もっぱら、老齢基礎年金を対象として議論を進める事とする。

*1 菊池馨実「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障2843号(2015年)131頁

*2 税財源化に関する議論については、たとえば、堀勝洋『年金の誤解』(東洋経済、2005年)160-176頁参照。

*3 堀勝洋『年金制度の再構築』(東洋経済、1997年)168-176頁。中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』(法律文化社、2012年)208-214頁。

*4 この点につき江口教授は「老齢というリスクには誰でもその発生を予見しそれに備える事ができるという特性がある」ため拠出に応じた給付という方法が採れるのに対して、「障害や死亡の場合には、発生の予見可能性がないので」、保険料の給付実施とは無関係な一定額の給付となると説明している(江口隆裕『変貌する世界と日本の年金』(法律文化社、2008年)6頁、同旨、倉田聡『社会保険の構造分析』(北海道大学出版会、2009年)177頁)。

2.1. 無年金・低年金者問題と皆年金体制の維持

2.1.1. 年金給付における保険料拠出の意義

私保険における満期返戻金のような仕組みを持たない社会保険制度では、保険料の納付よりは、むしろ、保険事故の発生が、給付の支給にとって決定的な意味を持つ。この点で、社会保険は「貯蓄的要素を含まない」^{*5}とされる。加えて、年金保険制度では、たとえば、20歳前障がい者にかかる障害基礎年金(国年30条の4、89条1号)のように、保険料拠出を要件とせずに給付が支給される場合がある。このような場合、いったん発生した保険料債務が消滅するのではなく、そもそも、保険料債務自体が発生しないとされている^{*6}。それゆえこの限りにおいて、わが国の公的年金制度においては、拠出制が貫徹されておらず^{*7}、拠出と給付の対価性といった、保険制度の特徴を説明するための論理が妥当し難い側面がある。ただし、これにより、年金保険制度における対価性の意義が否定されるわけではない。なぜなら、現実的に拠出が不可能である、先の20歳前障害者のような例外を除いて、一定期間以上、無届けのままの未納期間が継続すれば、受給資格期間の充足ができず、年金を受給することができなくなるのが、現行の年金保険制度だからである^{*8}。

また、現行法上、本来支払うべき期間に保険料納付をしなかった場合、保険料を追納できる期間は制限されている。たとえば、通常の保険料納付期間は

*5倉田・前掲注(4)179頁。

*6堀勝洋『年金保険法 第4版』(法律文化社、2017年)560頁。

*7岩村正彦「公的年金給付をめぐる法的諸問題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』(法律文化社、2012年)238頁。ちなみに、対価性の欠如という点からしばしば批判の対象となる3号被保険者については、たしかに、個人単位で見た場合、拠出を行わずに給付を受ける(このような観点から免除を受ける被保険者の一形態と見て考察する論稿として、(高島淳子「社会保険料免除の意義」社会保障研究第2号(2013年)23頁)。しかし、現行法上、厚生年金の基礎年金拠出金により給付のための費用が2号被保険者集団により負担されており(国年94条の2)、かつ、被扶養配偶者を有する被保険者の保険料については、離婚時年金分割との関連において「当該被扶養配偶者が共同して負担したものである」という基本的認識が明文化されていることから(厚年78条の13)、対価性の欠如という理解には必ずしもなじまないものと考え、ここでは3号被保険者には言及していない。

*8なお、理論的には全額免除が継続し、待機期間を満たして老齢年金給付を受給する可能性はあり得るので、この場合、被保険者自身の拠出と給付の対価関係は無いこととなるが、実際には10年以上連続して免除を受け続けることはごくまれであるとされている(堀・前掲注(6)573頁)。

保険料徴収債権の時効消滅との関係上、2年とされており(国年102条4項、厚年92条1項)、免除対象者、納付特例対象者については10年とされている(国年94条1項)。その他、後納といった特例的救済措置もあるが*9、いずれも、無制限に事後的な保険料納付を認めるものではない。つまり、年金保険制度においては、一定期間内に保険料を拠出する事も、同様に、重要であることになる。このような年金保険料の構造は、保険事故の発生の未確定な段階で、保険料拠出、すなわち、集団的なリスク分散への参加を行ったという実績が、保険にとって重要な役割を果たしていることを示すものであると説明されている*10。

このように、年金給付を受給するためには、保険事故発生前に一定期間、保険料を拠出する事が重要であるとされているにもかかわらず、被保険者個人、もしくは、世帯主に納付義務が生じる国民年金第1号被保険者において、未納、未加入といった状況が発生している。ただし、滞納・未納者は、被保険者全体からするとそれほど大きい割合を占めるわけではない。しかも、未加入・未納期間分については将来の年金給付はなく、「ただ乗り」は生じない仕組みとなっていることから、長期的に見た場合に年金財政に与える影響は大きいとは言い難い*11。しかし、未納・未加入は、無年金や低年金を生じさせるという個人の問題のみならず、その結果、将来的には生活保護などの公的財政支出を増加させるおそれがあること、あるいは、賦課方式の年金制度の財政基盤を揺るがしかねないとの指摘がある*12。これに止まらず、保険料拠出をしない、あるいは、できない者の存在は、被保険者の普遍化という皆年金体制の実現を損なうおそれを生じさせる。それゆえ、これを予防、救済する施策が講じられてきた。

2.2.2. 未納・未加入者への対応と法的課題

2.2.2.1. 基礎年金制度における未納・未加入者への対応と課題

未納・未加入者への対応としては、負担能力を有しているにもかかわらず、支払いを行わない者と、負担能力を欠くことにより支払えない、もしくは、支払いが困難な者とを分けて検討する必要がある。このうち、前者は負担能力があ

*9たとえば、平成23年の年金確保支援法に基づく過去10年分の保険料納付を可能とする救済措置等(堀・前掲注(6)574頁)。

*10倉田・前掲注(4)176-179頁。

*11堀勝洋『年金の誤解』(東洋経済新報社、2005年)30頁。

*12中野・前掲注(3)204頁。

りながら法的義務を履行していない者であり、近年の法改正の中で収納対策が強化されている(2007年改正による国年法109条の5)^{*13}。同時に、国民年金法の枠を超えて、国民健康保険の被保険者証の期間短縮(国保法9条10項)、あるいは、保険医療機関や介護事業者の指定の欠格事由として、年金保険料の滞納によるペナルティを課す事も可能となっている(健保65条3項、介保70条2項)。皆年金の実現という観点からすれば、これらの者に対して保険料納付義務の履行を求める事は当然のことである。ただし、このような義務を履行しない場合に国年法の枠を超えてペナルティを課す事については、課題も存在する。

たとえば、他の法制度上で国民年金法上の拋出義務の不履行に基づくペナルティを課すことは、年金保険制度内部での給付と負担のけんれん性を失わせ、社会保険料を租税に近似させる事につながるという指摘がある^{*14}。さらに、目的と目的達成手段にかかる比例原則的な観点からすれば、ペナルティを課すか課さないかにつき、効果裁量が認められている国民健康保険料の被保険者証の短縮、ならびに、保険医療機関または保険薬局の指定との関連では未納の態様や悪質性と被保険者証の期間の短縮、あるいは、指定をしないという決定により、対象者に与える影響に配慮しつつ、行政庁の慎重な判断の下でのペナルティの実施が必要となる^{*15}。なお、年金保険料の滞納という単一の行為に対するペナルティであるにもかかわらず、介護保険法における制裁(義務規定)と、健康保険法上の制裁(努力義務規定)とでは、要件は同一であるが、規制の態様が異なっている^{*16}。この点で、同一の行為に対する参入

*13ただし、収納手続きにおいて手続き的公正が確保されるべきことの要請は当然に存在する(たとえば、年金保険料滞納者に対する預金債権差押え処分の際して、国税徴収法に基づく差押謄本調書の交付が適正になされていなかった場合につき配当処分の取消を認容した事例として東京地判平28, 2, 16判時)。

*14江口・前掲注(4)173頁。この点に関してはこの他にも、主に自営業者である1号被保険者のみを対象とする点で、恣意的で不平等な取扱であるという批判がある(木下秀雄「国民健康保険料滞納と国保短期保険証発行問題」民商9号(2006年)14頁)。

*15この点に関して、比例原則の観点からすれば、そもそも保険料納付と無関係で生活上必要不可欠な事柄に対して不利益を課すような場合は、行きすぎであり、原則に反することになるとする見解を示すものとして、堀勝洋『年金制度の再構築』(東洋経済新報社、1997年)131頁。また、生活保護の指導指示違反との関係で効果裁量が比例原則違反の観点から違法となる可能性を指摘するものとして、原田大樹『例解 行政法』(東京大学出版会、2013年)275頁。

*16すなわち、健康保険法65条3項では「厚生労働大臣は、第一項の申請があつた

規制という制裁のあり方が、介護保険法と健康保険法において整合性を欠く形で規定されている点は問題となり得よう。

2.2.2.2. 老齢基礎年金制度における免除・猶予による皆年金体制維持の妥当性

次に、保険料の納付が困難な者に対して、基礎年金制度で設けられている法定免除、申請免除、および、各対象者別の納付猶予といった対応を通じた皆年金体制の維持につき、検討してみたい。

免除・猶予は、いずれも、低年金、無年金者の出現を回避するための負担能力に着目した対応といえる。このうち、免除に関しては国民年金法制定当初より、負担能力の低い者も含めて適用対象とする事に鑑みて免除制度が設けられていた。ただし、創設時の免除制度においては、年金受給のためには、保険料拠出期間が10年必要となり、保険料免除期間と拠出期間を合算して25年を超える場合に、年金の受給が認められるとされていた(1959年国年法26条2項)。当初の保険料免除期間は年金額の算出基礎とはされていなかったが、1962年の改正で、国庫負担相当額が給付に反映されることになった^{*17}。その際、10年の保険料拠出要件も廃止され、保険料免除期間のみで受給資格期間を満たす事が可能になっている。このような流れは、低所得者層への配慮のために、社会保険制度における対価関係が緩和されたものと捉える事ができる。保険料免除の際に、国庫負担により基礎年金給付を支給する構造は1985年基礎年金改革でも変わらず引き継がれている^{*18}。さらに、申請免除においては2004年改正によって多段階免除が導入され、従前の全額免除、半額免除(2000年改正)に加えて、4分の3免除、4分の1免除が設けられた(国年90条の2)。多段階免除の導入は、保険料の段階的引き上げによる免除対象者層の負担感を緩和する目的によるものであり、「国民年金の未納、未加

場合において、次の各号のいずれかに該当するときは、第六十三条第三項第一号の指定をしないことができる」となっているのに対して、介護保険法70条2項では「都道府県知事は、前項の申請があった場合において、次の各号(病院等により行われる居宅療養管理指導又は病院若しくは診療所により行われる訪問看護、訪問リハビリテーション、通所リハビリテーション若しくは短期入所療養介護に係る指定の申請にあっては、第六号の二、第六号の三、第十号の二及び第十二号を除く。)のいずれかに該当するときは、第四十一条第一項本文の指定をしてはならない」と規定されている。

*17有泉亨・中野徹雄編『国民年金法 全訂社会関係法2』(日本評論社、1983年)63頁。

*18高島・前掲注(7)21頁。

入者増加の防止策としての一面も有する」*19とされている。

一方、2000年改正、および、2004年改正で導入された、学生や若年者を対象とする納付猶予制度は、親と同居する学生や若年者が、世帯主の所得水準に関わりなく、被保険者、もしくは、被保険者及び配偶者が一定の所得水準であれば、保険料納付を猶予される制度である(国年90条の3、平成16年改正法附則19条2項)。これらの猶予制度の対象は学生等、もしくは、30歳未満の者であったが、これに加えて、2016年からは、保険料納付機会の確保と、無年金者防止の目的により、納付猶予の対象年齢が、時限的なものではあるが30歳未満から50歳未満に引き上げられている(事業運営改善法附則14条)*20。保険料抛出が困難な者の存在は、皆年金体制の実現を損なう事を意味するという理解を前提とすれば、この間の多段階免除の導入による免除対象者の拡大、あるいは、納付猶予制度の拡大は、いずれも、保険関係からの離脱者を防止し、国民皆年金体制を継続するために、適正な政策選択であったという評価にならうであろう。このような政策選択は、免除においては、給付への反映が国庫負担分に止まり、猶予においては追納が無いかぎり給付への反映がない点で、等価性からの逸脱もなく、他の被保険者との公平性が保たれている事から妥当な内容であるとされている*21。しかしながら、とりわけ老齢年金制度では、老齢というリスクの発生確率が高いゆえに、保険事故の発生が未確定な段階の一定期間内に、保険料抛出をすることが、重要な意義を有するといった考え方からすれば*22、2016年改正による50歳に達するまでの追納の容認や、すでに時効消滅した保険料納付債務の復活を認める後納は、無年金者や未納者を減少させ、皆年金体制を維持するために、妥当とは言い難い政策選択を行ったという評価も可能とならう*23。

とりわけ、老齢年金制度は「社会保険の中では最も保険料と保険から受ける期待利益との間の有償性が高い制度」*24であり、それゆえに、「他の社会保険に比べて社会連帯をもとにして扶助原理による修正を成し得る余地は小さい」

*19高島・前掲注(7)22頁。

*20木村亮、中川敬介「国民年金保険料納付猶予制度の対象者の拡大」時の法令1964号(2014年)6-7頁。なお、この措置は、2025年6月までの時限措置であるとされている。

*21高島・前掲注(7)28頁-30頁。

*22倉田・前掲注(4)184-185頁。

*23岩村正彦「公的年金給付をめぐる法的諸課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』(法律文化社、2012年)239頁(注7)、中野・前掲注(3)206頁。

*24倉田・前掲注(4)186頁、江口・前掲注(4)180-181頁。

*25とされている。このかぎりにおいて、たしかに、そのような政策選択は望ましくないと評価があり得るだろう。

この点、給付要件である保険事故の発生確率が高いということは、同時に、集団的リスク分散に参加できれば給付が得られる可能性が高いことも意味する。つまり、老齢年金は、リスク分散集団からの排除が、後の給付を得られないという個人の不利益に直結しやすい制度であるともいえる。このような観点からは、老齢年金においては、事後的にリスク保障に加入することによる他の被保険者の不公平感への配慮よりも、排除による不利益の大きさに鑑みて、排除の可能性をできる限り小さくするために、保険料拠出機会を拡大する政策選択を優先すべき必要性が高いとする事も可能であろう。このような政策選択は被保険者個人にとってのみならず、その他の社会構成員にとっても、将来的な無年金者や低年金者の発生に伴う財政支出を削減させるという点で利益となり得るという点で、より説得性を有するものとなる。つまり、未納、未加入者が出る中で、保険関係から離脱する者を減少させて皆年金体制を維持しようとする政策選択は、老齢リスクの特質ゆえに、積極的な評価が導かれる可能性も否定できないことになろう。

2.2.3. 関係主体の権利・利益の制限に基づく皆年金体制の維持

社会保険の「ゆらぎ」は、社会保険関係に人々をつなぎ止めようとする事によってのみならず、給付水準の見直し等によって、被保険者や受給者の権利・利益を制約することで、皆年金制度の維持・存続を図ろうとする決定により、加入者の信頼を損ねることによっても生じ得る。このような方向性は、たとえば、2004(平成16)年の制度改正の際のマクロ経済スライドの導入において示されている。さらに、2013(平成25)年の社会保障制度改革プログラム法(平成25年法律第112号)でも、高所得者の年金給付の見直しが明示されている*26。このような見直しは、公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準を確保する観点から実施されるものではあるが、受給権者や被保険者といった個々の主体から見た場合、将来の期待利益や、既裁定者の財産権侵害、信頼利益の保護といった課題があることが指摘されてきた。

この点にかかる従来 of 学説上の議論の詳細は割愛するが、複数の学説において、給付の引き下げが憲法25条、29条、及び、信頼利益の保護に、直ちに

*25高島・前掲注(7)28頁。

*26ここでは、①マクロ経済スライドの見直し②短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大③高齢期の就労と年金受給の在り方④高所得者の年金給付の見直しの4点が公的年金保険制度との関係で必要な措置として明示されている(持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律 6条2項)。

反するものではないとされている。すなわち、これらによれば、皆年金体制を維持するために関係主体の権利・利益を縮減することは、その公益的な目的の下で、必要最小限の変更が、年金受給者と被保険者の間に一定の生活水準の均衡が維持されている状況で実施されるかぎり、法的な正当性が認められるものである事になる。しかし、いずれにしても、このような修正が実施されることになれば、全ての国民に対する基礎的生活保障が、現在の皆年金体制によっては実現できない場合が拡大する可能性もある。

2.2.4. 小括

ここまで見てきた事によれば、全ての国民に基礎的な生活保障を行うといった皆年金体制を維持するために、この間、一方では、未納・未加入者に対して、保険料抛棄義務を負う被保険者個人の責任追及を強め、保険料徴収体制を強化する、あるいは、抛棄義務違反に対する制裁の範囲を広げるといったことで、抛棄制に基づく保険原理を強化する側面が見られる^{*27}。他方で、抛棄制年金制度の下で、基礎的な生活保障を充足できるような給付が得られない可能性がある者に対して、より柔軟な多段階免除制度を創設し、あるいは、保険料納付機会を広げる納付猶予制度の導入や後納の承認によって、対価性・等価性への緩和を行うことで、対象者の普遍性を維持し、同時に、年金財政の維持のため、給付額の見直しをすることで負担と給付の均衡が図られてきている。

このような対応が、まさに「社会保険のゆらぎ」を生じさせているとすれば、揺らぎをもたらしてもなお、社会保険による国民皆年金体制を維持していこうとすることに、いかなる理由があるのかを問うことで、皆年金が有する現代的意義の一面が見いだせるのではないかと思われる。そこで求められる理由とは、たとえば、税財源を用いた制度への転換をすることが、財源問題や、生活保護制度との関係性、経過措置といった課題により、大きな困難を伴うことから、社会保険制度による国民皆年金を維持させ続けるしかないといった消極的な理由ではなく、より積極的な理由となろう。それゆえ、次にこの積極的な理由について考えてみたい。

この点を検討するにあたって、以下では、低年金者に対して税財源による付加給付を行う年金生活者支援給付金制度を素材としたい。なぜなら、近年、新たに創設されたこの制度が有する意義や機能を検討することで、老齢期の所得低下という普遍的リスクへの一元的な対応を委ねられてきた皆年金体制の、現状における位置づけが明らかになるのではないかと考えるからである。

*27石橋敏郎「所得保障における社会保険の将来像」河野他編『社会保険改革の法理と将来像』（法律文化社、2010年）210頁。

2.3. 税財源を用いた低年金者への最低保障機能の強化・・・皆年金体制のほころびか、あるいは、拡張か

老齢年金制度においては、事務費、あるいは、給付費に国庫負担がある。このような国庫負担の投入は、給付と負担の均衡を維持しつつ一定水準の給付を保障することの重要性に鑑みて、その役割と機能に対して肯定的な評価がなされている^{*28}。しかし、同時に、税財源を用いることの消極的な側面とされる、国家の財政状況に左右されやすい、給付制限につながる厳格な要件が付されやすくなるといった点に、懸念が示されている^{*29}。ここから、国庫負担は社会保険方式の意義を損なわないように、補完的なものに止めるべきであるとする見解もある^{*30}。

これを前提として、低所得者層への国庫負担の重点的な投入も一つの可能性だとされているが、年金保険制度の仕組みの中でこれを行った場合、他の被保険者との間での公平感や納得感が得られない可能性がある事^{*31}、あるいは、そもそも年金受給権がない無年金者への救済にはつながらない事、保険料の免除や減免実績に応じた加算であったとしても、年金支給段階で加算の可否を判断するために所得や資産の調査を行うことになれば、社会保険方式をとる制度にはなじまないといった課題が挙げられている^{*32}。それゆえ、国庫負担を用いた低所得者層への対応は、立法政策としては、国民年金法とは別の法律に基づく年金生活者支援給付金制度として(平成24年法律第102号、消費税率の引き上げに伴い施行予定)一応の解決を見ている。これに対しては「公的年金制度の枠の中で、税財源(国庫負担)が低所得高齢者対策として果たし得る役割・機能には限界があると言わざるを得ない」^{*33}という指摘がされている。このような指摘は、年金制度によって全ての国民に基礎的な生活保障を行うという皆年金体制の一つの限界点が、年金生活者支援給付金制度に見いだせるといった評価につながると考える事ができる。

上述したように、今後、マクロ経済スライド等により、年金給付水準が低下する事が懸念される中で、低年金者に対して税財源で補填をする場合、それを皆年金体制の一つの限界と同義に解するべきなのであろうか。そこで次に、低

*28永野仁美「公的老齢年金制度における税財源の役割と機能」社会保障法31号(2016年)52頁。

*29永野・前掲注(28)53頁。

*30菊池馨実『社会保障の法理念』(有斐閣、2000年)159頁。

*31菊池馨実「社会保険の現代的意義と将来像」菊池馨実編『社会保険の法原理』(法律文化社、2012年)247頁。

*32永野・前掲注(28)55頁。

*33永野・前掲注(28)56頁。

年金者に対する税財源を用いた付加的給付が、皆年金との関係でいかに位置づけられるかを、検討してみたい。

2.3.1. 税財源による年金保険制度内部での付加給付

税財源による低所得者への補完制度は、すでに、国民年金法制定当初より福祉年金として存在していた。国民年金法制定当時の無拠出制福祉年金は、制度発足時にすでに保険事故が発生している者への対応の必要性による経過的な福祉年金、ならびに、被用者保険の被保険者と異なり、毎月の収入が安定しているわけではない自営業者等も被保険者であることから、保険料納付が困難となる者が発生する事を想定した上で、拠出年金の受給資格期間を満たしていない場合でも、制度的にこれを補足し、完備しているものと法律上擬制して取り扱うという趣旨に依る補完的な福祉年金とに区分でき、いずれも、全額国庫負担であった^{*34}。これらの補完的な福祉年金はいずれも、拠出制の年金給付と別個の給付としてではなく、その中に包摂されるものと位置づけられていた^{*35}。このような国民年金法内部における拠出制給付、無拠出制給付の位置づけは、国民年金法制定当初の「国民皆年金」理念が「単に全国民をいずれかの年金制度に加入させるというにとどまらず、全ての国民に年金による保障を与える」^{*36}ものであったことを示すものであったと解されている^{*37}。

言うまでもなく、税財源による無拠出性給付と拠出性給付の年金保険法内部での併存は、無拠出性給付が、あくまでも「補完」と位置づけられている事を前提とするかぎり、拠出性という年金保険法の原則を否定するものでもない^{*38}。ただし、ここで、法改正に伴う経過的給付のみならず、これとともに、税財源による保険料拠出困難者への補完的給付が国民年金保険法の内部に規定されていた事からは、社会保険制度の内部にこのような給付を設ける事が、被保険者間の公平といった課題はあるものの、制度原理上、絶対的に排除されるべきものとまでは言い難く、したがって、社会保険制度において、税財源による

*34有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』(日本評論社、年)42頁。

*35有泉・前掲注(34)41頁。

*36社会保険庁運営部他編『国民年金三十年のあゆみ』(ぎょうせい、1990年)103頁。

*37田中明彦「国民年金制度の歴史的考察と学生無年金障害者訴訟(1)」賃社1394号(2005年)5頁。

*38この点に関しては、たとえば障がい年金との関係で、国民年金法における20歳前障害者に対する障がい基礎年金受給権の認容を、年金の無拠出年金化であり、社会保険原理の撤廃であると解する見解として、田中明彦「国民年金制度の歴史的考察と学生無年金障害者訴訟(2)」賃社1395号(2005年)32頁。

補完的給付を制度内部に設けるか、あるいは、外部化するかは、あくまでも、政策選択であるという理解が導ける。

ちなみに、このような給付を保険制度内部に設けることで生じ得る課題である、対価性との整合性や、拠出制、無拠出制の相関関係について小山進次郎氏は、補完的福祉年金は「保険料免除期間または保険料納付期間に過不足、長短があっても、これを制度的に補足、完備するものと擬制して支給するという方式に止まり」「この意味において、ある程度の保険的性格を存置しているといえるだろう」と説明している^{*39}。さらに、ここでの「『補完的』とは、たとえ、受給権者が被保険者として保険料を納付していたとしても、その保険料およびこれにより生ずる利息の関係を全く度外視して受給権発生要件にのみ注目」することであると述べている^{*40}。この説明によれば、つまり、保険料拠出の期間や拠出額に関わらず、一定の拠出行為を前提として支給される年金給付は、それが税財源によるものであったとしても、それは対価関係を度外視した、しかしながら、依然として保険的性質を有する給付であるということになる。くわえて、このような補完的福祉年金の性質については、生活保護とは異なり「生活困窮の状態にある者よりやや高い層に対し、その所得の一部を保障するところのより積極的な社会保障施策としての意義を有し」、「所得能力の喪失者に生活設計のよりどころを与えるものとして、防貧的制度の範疇に属するものである点にその意義を有すもの」^{*41}とされている。

2.3.2. 皆年金体制における年金生活者支援給付金制度の位置づけ

このような観点から年金生活者支援給付金制度を見た場合、税財源に基づく年金保険法外の制度であるという点のみからではなく、年金保険制度との実質的な相関関係や給付の構造についても目を向けた上で、制度に対する評価を導くことが必要になる。そこで、これらの点にも着目して、皆年金体制との関係で、年金生活者支援給付金制度がいかなる位置づけを有するのかを検討してみたい。

年金生活者支援給付金は、年金受給者である高齢者や障害者の中で、年金を受給していても所得が低く経済的援助を必要とする人の生活支援を目的とする^{*42}。給付金の種類としては、老齢年金生活者支援給付金、補足的老齢年金生活者支援給付金、障がい年金生活者支援給付金、遺族年金生活者支援給付金がある。なお、本稿は、老齢年金を中心に検討しているので、この

*39 小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）219頁。

*40 小山・前掲注（39）222頁。

*41 社会保険庁運営部他編・前掲注（36）80頁。

*42 有木悠一郎「年金生活者支援給付金の支給」時の法令1929号（2013年）31頁。

四類型の中でも、老齢年金生活者支援給付金と補足的老齢年金生活者支援給付金を取り上げる。このうち、老齢年金生活者支援給付金は、住民税が世帯全員非課税で前年の年金収入および、その他の所得の合計額が老齢基礎年金の満額に満たない、老齢年金の受給者に対して支給される(2条)。支給額は、基準額に保険料納付済み期間および保険料免除期間を基礎として算定された額を合算した額となる(3, 4条)。支払い事務は日本年金機構が担当し、年金給付と一体的に偶数月に支給される(6条)。次に、補足的老齢年金生活者支援給付は、低年金者が老齢年金生活者支援給付金を受け取ることで、受給要件境界領域の所得にありながら僅かに所得が上回ることで給付を受け取れない者との間で、逆転現象が生じることを防止し、保険料納付意欲の低下を招かないように設けられた給付である。支給期間や支給方法等はいずれも老齢年金生活者支援給付金を準用しているが(14条)、所得要件が緩和されている点(10条)、および、支給金額の算定において保険料免除期間は算定基礎とはされていない点(11条)、ならびに、所得に応じて支給額が逡減される点に、老齢年金生活者支援給付金相違がある(11条)。

これらの給付においては、受給権の取得に際して、所得要件が付され、厚生労働大臣の認定によって初めて受給権が発生するといった、年金給付には見られない性質がある。しかし、他方で、一定の保険料を納付した被保険者であった事が受給要件とされており、さらに、受給者の保険料拠出期間や免除期間が、受給額との相関関係を有する構造を有する。したがって、一般的な税財源給付のように、拠出と給付の関係性が完全に切断されているとまでは言い難い。同時に、個々の受給権者のニーズに個別に対応するわけではなく、あくまでも低年金者の普遍的な貧困リスクに対応する制度であり、これらのことからすれば、税財源による給付といえども社会保険給付類似の性質も併せ持つ。このような構造を前提とした場合「実質的には税を財源とする年金の上積み給付に他ならない」^{*43}といった見解からも見て取れるように、年金生活者支援給付金は、いまだ、基礎的な生活保障を全ての国民に行うという皆年金体制の延長線上に、位置づけることができるように思われる。

2.4. 皆年金体制の現代的意義

上述のような制度理解を前提とすると、低年金高齢者に対して、立法者は、この問題を直ちに公的扶助には委ねないという政策選択を行ったという評価ができる。それでは、皆年金体制の延長線上に新たな給付を設けるといった対応を行うことに、何らかの意義を見いだすことはできるのだろうか。

そもそも、これまで維持が図られている「皆年金」体制については、政治状況

*43吉原健二・畑満『日本公的年金制度史』(中央法規、2016年)221頁。

的なもので、その理論的根拠が必ずしも明確ではないとされている^{*44}。したがって、政策形成に際して、「皆年金」によって何がどの程度義務づけられるのかは明らかではない。しかし、その具体化を図るものであるべき国民年金法1条が、各種リスクによって「国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的と」している事からすれば、皆年金の実現と国民年金法1条の目的の実現とを同義のものとして捉える事は誤りとはいえないだろう。このような目的の達成は、しかしながら、少子高齢化、経済成長の鈍化、非正規・不安定雇用の増大とこれに伴う低所得者層の増大により次第に困難となり、従来所得保障制度の在り方に修正の必要性を生じさせてきた。その際、救済策である公的扶助と、防貧策である社会保険の境界領域への対応が求められるようになってきているのが、近年の状況であるとされる^{*45}。たとえば、求職者支援法や生活困窮者自立支援法といった、いわゆる、第2のセーフティーネットと称される施策が施行されていることから、境界領域への対応の必要性が生じていると見ることができるだろう^{*46}。

このような境界領域への対応に関しては、これまで、もっぱら稼働年齢層にある者への支援が論じられることが多かったように思われる^{*47}。しかし、雇用の不安定化は、保険料負担能力の不安定化を伴うものであり、高齢期の所得保障制度においてもその影響に対応する必要性が生じていると言えよう。諸外国の動向においても、たとえば、ドイツにおける基礎保障のように、稼働期に十分な保険料拠出ができなかった高齢者について、社会扶助に優位する税財源給付を低額の年金に付加する制度を創設する動きが見られる^{*48}。すなわち、ドイツでは2003年に高齢者と稼働不能者に対する税財源による付加給付を行う法律が施行されている^{*49}。この法律は、当初、公的扶助法からは独立した形で制定されていたが、その後、社会法典12編が編纂される際に、公的扶助法

*44江口・前掲注(4)146頁。

*45石橋・前掲注(27)210-211頁。

*46嵩さやか「失業者・非正規労働者の支援のための従来の制度とその限界」社会保障研究第7号(2017年)50頁。

*47たとえば、丸谷浩介『求職者支援と社会保障』(法律文化社、2015年)。

*48基礎保障やその制定経緯、課題等に関する邦語文献として、松本勝明『社会保険改革』(旬報社、2017年)199-204頁参照。

*49Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherungsgesetz – GSiG) vom 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1310, 1335.

の中に取り込まれている(SGBXII § 41ff.)*⁵⁰。ただし、その構造は、給付水準や財源、資産調査といった点で公的扶助と同様の構造を有する反面、公的扶助に優先する給付として位置づけられており、扶養親族に対する事後求償の制限、あるいは、年金保険者が低年金者の受給を促す情報提供を行うというように、独自のものとなっており、防貧施策と救貧施策とを折衷したような構造になっている*⁵¹。このような構造をとる利点としては、対象者を問わない貧困リスクに個別具体的に対応する公的扶助よりも、基礎保障が、稼働能力が見込めない高齢者や稼働不能者特有の貧困リスクに迅速、かつ、適切に対応できる事、あるいは、社会扶助の制限的な支給や指導が、高齢者を萎縮させ、ステイグマを生じさせることを回避できること、公的扶助における親族扶養の優先により家族関係が壊れる事へのおそれを回避できることなどが挙げられている*⁵²。

所得比例部分の下に基礎年金部分を有するわが国の制度との相違により、単純な比較はできないものの、対価性の緩和、あるいは、税財源による付加給付によって未納者や滞納者、および、これに伴う低年金者対策を講じ、社会保険関係からの離脱によって社会参加が困難な状況に陥ることを回避することで*⁵³、皆年金体制の実質的な維持を図ろうとするこの間のわが国の一連の政策選択も、ドイツと同様に、低賃金、失業、および、高齢期の貧困を多層的な一つのつながりとして捉え、包括的な法対応を行うべき必要性が生じていることにより是認されるものと考え*⁵⁴。その際、皆年金体制の延長線に対応策を位置づけていく方向性は、高齢期の所得保障の重要性もさることながら、防貧システムの強化による自立支援や社会的排除防止の重要性によって、そ

*50松本・前掲注(64)200頁。

*51 Wolfgang Strengmann-Kuhn,"Grundrente und Grundsicherung im Alter",in Michael Opielka(Hrsg.),"Grundrente in Deutschland" , Springer Fachmedien Wiesbaden 2004, S.109ff.

*52Gerhard Bäcker,"Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung", in Richard Hauser; Irene Becker; Notburga Ott; Gabriele Rolf,"Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft: Festschrift für Richard Hauser zum 65. GeburtstagFrankfurt", New York : Campus, 2001 S.711ff.

*53たとえば、ホームレスと国民年金や国民健康保険からの離脱との関連性を論じるものとして、岩田正美『社会的排除』(有斐閣、2008年)136-164頁。

*54菊池馨実「雇用社会の変化とセーフティーネット」荒木尚志編『現代法の動態』(岩波書店、2014年)98頁、菊池馨実「社会保障法学と労働法学」日本労働法学会編『労働法のフロンティア』(日本評論社、2017年)278-279頁 参照。

の正当性が担保され得るのではないだろうか^{*55}。

2.5. 小括

日本国憲法上、一定の形式、内容を持った公的老齢年金制度が憲法上必須のものとして要請されていると解釈できるてがかりはなく、制度の存続それ自体を命ずる規範的義務もないため、すでに関係づけられている個人の利益の問題を別にすれば、制度のいかんは、合理的な論証の可能な政治決定として認められ得るとされる^{*56}。この考え方を前提とすれば皆年金体制は、その、存否も内容も民意を前提とする政治的決定に委ねられていることになる。

かりに、社会保険関係に国民をつなぎ止める事を通じて、社会連帯の再構築を可能とし得る皆年金体制の維持に、積極的な意義を見いだせるとしても、今後、年金給付の水準の低下が予想される状況下で、これが実現するかどうかは定かではない。すなわち、年金保険制度の存立が、最終的には政策決定の背景にある参加者の合意形成に委ねられているのであれば、皆年金体制の存続は、結局、参加主体である「国民」の承認に左右されることになるのであろう。

ただし「国民の中でリスクを分散する社会保険が連帯意識を育む」^{*57}といった見解や、皆年金体制が社会統合の機能も果たしている^{*58}といった見解を前提とすれば、排除や分断が社会的な課題とされている現状において、国民全てが(擬制的な場合も含めて)、同一の制度の中に客体としてのみならず、主体として包摂され得る制度の必要性は、かえって増しているのではないだろうか。この点で、皆年金体制を維持していく事は、未だなお、積極的な意義を有し続けるように思われる。最後に、国民が主体として包摂され得る事の重要性に重きを置くという立場からすれば、包摂の実効性を高めることにつながる、被用者に対する被用者保険適用拡大といった現在の政策動向は基本的に支持できるものであるが、たとえば、少額の保険料拠出によって基礎年金と厚生年金の双方を受給する被保険者が発生するような場合を含めてこれを承認すべきか、といった、どの主体をどの制度に位置づける事が妥当なのかといった

*55西村淳「社会的排除の克服に向けて」駒村康平、菊池馨実編『希望の社会保障改革』(旬報社、2009年)52-64頁、社会的排除の観点から社会保険の意義を捉え直すことについて指摘するものとして、嵩・前掲注(46)60頁。

*56太田匡彦「公的老齢年金制度における将来拘束」社会保障法31号(2016年)61-63頁。

*57堀・前掲注(6)77頁。

*58武川省吾「社会学者の見た皆保険・皆年金」季刊社会保障法33巻3号(1997年)265頁。

課題、あるいは、基礎年金と被用者年金を一元化することで、より一体的な包摂を目指すべきか、という包摂のあり方については、さらなる課題である。

3. 法人の代表者の業務上災害と医療給付-療養給付不支給決定取消請求控訴事件（東京高判平 28・5・25 裁判所サイト LEX/DB25448487）を素材とした検討

働き方の多様化は、労働者保険を中核に据えてモデルを構築してきた社会保険制度に大きな変革を強いている。ひとくちに働き方の多様化といっても有期労働契約、短時間労働、派遣契約、専属的請負事業者、プラットフォーム等、実に様々な形態をとっている。そしてこれらに対する社会保険適用と費用負担関係と給付関係については年金や医療といった制度ごとに異なる対応をとるし、働く契約関係の実態に応じて実に多様な対応をとっている。問題は、現実大きく変わってきている働き方に従事する人々につき、これまでの社会保険法が適切に対応してきたのか、ということである。適切な対応が取られていないのであればなぜ対応できていないのか、その規範的な根拠はどこにあるのかといった規範論的分析を欠くことができない。それを検討することで、これまで社会保険法で是としてきた分析枠組み、概念整理の道具がこれからも通用するかどうか、といった反省を迫る。

健康保険法は、その被保険者を「適用事業所に使用される者」とし（健保法3条1項柱書）、短時間労働者等を適用除外している（短時間労働者につき、健保法3条1項9号）。1922（大正11）年に成立した健康保険法は工場労働者保護を目的の一つにするものであったため、労働契約を軸にした従属労働に従事する人々の保護を目的としたものであった。それ故に、「使用される」という枠組みでその保護の範囲をとらえ、「使用する」人についてはこの範囲に含まないことが当然の前提とされたし、現在でも基本的にはその構造が変わっていない。

この使用従属関係の単位は事業所である。事業所ごとに健保法の適用の可否を決し、そこに使用される者は強制的に被保険者となる。健保法における適用事業所には①法人格を有さずに法所定の事業を営む事業所で常時5人以上の従業員を使用する事業所（健保法3条3項1号）、②法人格を有する事業所（事業の種類や従業員数を問わない：健保法3条3項2号）、③上記以外の事業所であって従業員の2分の1以上の同意を得て適用事業所となる任意適用事業所（健保法31条）がある。②の法人格を有する事業所においてその代表者は労基法上の労働者ではないので「適用事業所に使用される者」とは言いにくい、労務の対償として報酬を受けていれば被保険者資格を有する取扱いが行われている。

法人の代表者が健康保険の被保険者となっても、労基法上の労働者では

ないために労災保険法の適用を受けないことがない^{*59}。2013(平成25)年改正前の健保法1条は業務上の事由による負傷、疾病を保険給付の対象外にしていたことから、法人の代表者の業務災害には健康保険法の適用がないものとされた。この結果、法人の代表者の業務上災害は、労災保険も健康保険も適用されず、自費で対応せざるを得ない。多様化する働き方の中で、働く実態は被用者と類似していて生活も被用者と大差なく、要保障性も高いのにもかかわらず健保法の適用を受けない者がいる。働き方がさらに多様化する中においては、使用者か被用者かの区別がわかりにくい者が多くなるかもしれない。そして健保法の適用対象を決めるための道具として「使用される」者というのが果たしてこれからも通用するのかが問われる。本件はこれまでの分析方法としての使用概念の是非が争われたものである。

3.1. 事実の概要

訴外有限会社M建設は、土木工事業及び建築工事業等を目的とする会社であり、健康保険法3条3項2号所定(法人に係る強制適用)の適用事業所である。X(原告＝控訴人)は、M建設の代表取締役であり、健康保険の被保険者の資格を取得している。Y(被告＝被控訴人)は、健康保険法に基づく健康保険の保険者である法人(公共団体)である。

Xは、平成24年8月23日、M建設が請け負った避難道路整備工事のためミニバックホーを運転していたところ、道路外に転落し、下顎骨骨折の傷害を負った。Xは、平成24年8月23日から同年11月26日までの間、複数の保険医療機関で入通院するなどして治療等を受け、健康保険法所定の療養の給付を受けた。なお、M建設の健康保険の被保険者は、本件事故当時、5人であった。「法人の代表者等に対する健康保険の適用について」(厚生労働省保険局長通知平成15年7月1日保発第0701002号)は、「極めて小規模な事業所の法人の代表者等については、その事業の実態等を踏まえ」、「被保険者が5人未満である適用事業所に所属する法人の代表者等であって、一般の従業員と著しく異ならないような労務に従事している者」の業務に起因した傷病について、健康保険法の保険給付として取り扱うこととされていた。しかし、M建設の被保険者は5人であったのでこの通知が適用されず、Xには健康保険法による療養の給付が適用されないことになった(認定されていないが労災保険の適用

*59判例は労基法の労働者と労災保険法の労働者の範囲は同一であるとする。横浜南労基署長(旭紙業)事件・最一小判平8・11・28判時1589号136頁「Xは、労働基準法上の労働者ということではできず、労働者災害補償保険法上の労働者にも該当しないものというべきである」。しかし今日では両法の労働者の範囲を一致させなければならない根拠は失われつつあるものといえる。

も受けていないものと思われる)。

Yは、本件事故によるXの負傷は、業務遂行中の事故によるものであり、健康保険法1条が規定する「業務外の事由による疾病、負傷」に該当するとは認められないとして、本件療養の給付を支給しない旨の決定(本件不支給決定)をするとともに、本件療養の給付に関する費用合計93万円余の返還を求める旨の決定をし、これらの決定をXに通知した。

Xは、社会保険審査官に対し本件不支給決定を不服として審査請求、社会保険審査会に対し再審査請求をしたが、いずれの請求も棄却された。Xはこれを不服としてYのE支部長がした保険給付の不支給決定の取消しを求めた。原審(東京地判平27・12・15裁判所サイトLEX/DB255332127)が請求を棄却したのでXが控訴したのが本件である。

なお、健康保険法1条は、本件事件当時「労働者の業務外の事由による疾病、負傷若しくは死亡又は出産及びその被扶養者の疾病、負傷、死亡又は出産に関して保険給付を行い、もって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする」旨定めていたが、平成25年改正法により、「この法律は、労働者又はその被扶養者の業務災害(労働者災害補償保険法7条1項1号に規定する業務災害をいう。)以外の疾病、負傷若しくは死亡又は出産に関して保険給付を行い、もって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする。」と改正された。しかし、平成25年10月1日より前に発生した事故(本件事故は平成24年8月23日)に起因する業務上の事由による疾病、負傷又は死亡に関するものについては、なお従前の例によるものとされた。また、同改正により、被保険者又はその被扶養者が法人の役員であるときは、その法人の役員としての業務に起因する傷病については、保険給付を行わない(療養の給付がなされない)ことになった(健保法53条の2)。ただ、この場合に被保険者数が5人未満であれば保険給付(療養の給付等)が行われる(同条括弧書)。

3.2. 判旨

3.2.1. 「業務外の事由」(健康保険法1条)該当性

「健康保険法の予定する被保険者が労働基準法に規定する労働者に限られていないことに照らすと、ここにいう『労働者』とは被保険者と同義の趣旨と解されるところであり、『労働者の業務』とは、労働基準法に規定する労働者としての業務に限定されず、人が職業その他社会生活上の地位に基づいて、継続して行う事務又は事業を総称するものであって、一定の仕事を任意に又は義務として反復継続して行う意思を持ってなされることが必要であるが、その意思があれば1回の行為でも業務となると解される」から、「Xが行っていた避難道路整備工事に係る作業は、社会生活上の地位に基づいて、継続して行う事

業であり、『業務』に該当するというべきである」。「したがって、本件事故によるXの負傷は、健康保険法1条が規定する『業務外の事由』による負傷に該当するとは認められないから、同法の保険給付の対象ではない」。

3.2.2. 平成25年改正法の趣旨

平成25年改正は「シルバー人材センターの会員で請負の形態で業務を行っている者などが健康保険及び労災保険のいずれの給付も受けられないという事態が生じないように健康保険の給付範囲を見直すとともに(…)、法人役員の業務上の負傷等については、原則として、引き続き、健康保険の給付の対象としないこととした(健康保険法53条の2)」ものである。「健康保険法1条は、保険制度に係る立法上の仕組みの基礎となる考え方、すなわち、業務に関係のない日常生活上の負傷等については労使折半の保険料(同法161条1項)で賄う健康保険の給付の対象とすることが適当である一方、業務上の負傷等については、使用者側の責めに帰すべきであるから、労災保険の給付をし、使用者については当該負傷等に係る保険料の負担を負う(労働者災害補償保険法30条、労働保険の保険料の徴収等に関する法律(以下「徴収法」という。)31条)ことが適当であるとの考え方を踏まえた規定と解されるところ、上記主張は、労働者の負担において、使用者の業務上の負傷等につき広く保険給付をする結果をもたらし得るものであり、この観点からみても、同条の解釈としては採り難い」。

3.2.3. 療養の給付の不支給決定と本件通知

「健康保険法は、法人による事業と個人事業とで取扱いを異にしている。すなわち、常時従業員を使用する法人については、従業員の人数にかかわらず、これを適用事業所としているため(3条3項2号)、法人の代表者等は、常時5人以上の従業員を使用しておらず、個人事業者による事業と実態が異なる場合であっても、業務上の事由による負傷等については、健康保険の保険給付はもとより、労働者災害補償保険法に基づく保険給付も受けられないこととなる。他方、個人事業者は、常時5人以上の従業員を使用していない場合には、適用事業所とされていないため(3条3項1号柱書き)、国民健康保険に加入することとなり、その場合、業務上の事由であるか業務外の事由であるかを問わず、負傷等について保険給付を受けられることができるという差異が生じることになる。本件通知は、かかる不均衡を解消するため、当面の措置として、被保険者が5人未満である適用事業所に所属する法人の代表者等であって、一般の従業員と著しく異なるような労務に従事している者については、その者の業務遂行の過程において業務に起因して生じた傷病に関しても、健康保険による保険給付と実務上同様に取り扱うこととしたものと解される(…)

かかる本件通知の趣旨に鑑みると、本件通知は、「業務外の事由」(健康保

険法1条)に該当しない被保険者の疾病又は負傷についても、健康保険による保険給付と実務上同様に扱うべき場合に関する内部的基準を設けたものであり、現物給付である療養の給付との関係では、既になされた療養の給付に係る不支給決定という職権の行使を差し控えるべき場合について定めたものであるとみることができる」。

3.2.4. 本件通知が定める場合への該当性について

「本件通知は、被保険者が5人未満である適用事業所に所属する法人の代表者等をその対象としているところ、これは、先に述べたとおり、常時5人以上の従業員を使用していない個人事業者については、業務上の事由であるか業務外の事由であるかを問わず、負傷等について国民健康保険の保険給付を受けることができるのに対し、法人の代表者等については、常時5人以上の従業員を使用しておらず、個人事業者による事業と実態が異ならない場合であっても、業務上の事由による負傷等について、健康保険の保険給付はもとより、労働者災害補償保険法に基づく保険給付も受けられないという不均衡があることから、これを是正するため、当面の措置として、所定の場合に健康保険による保険給付の対象とすることを定めたものである。そうすると、本件通知が定める『被保険者が5人未満である』という基準は、健康保険法3条3項1号が定める適用事業所の基準を念頭においたものであるといえる。

そして、健康保険法3条3項1号が規定する『常時5人以上の従業員を使用する』とは、事業所に常時使用される者が5人以上であることを意味するものと解され(昭和18年4月5日保発第905号参照)、「常時」とする趣旨が、過去を含めた一定期間の従業員数の平均値によって5人以上か否かを判断するというものとはいえない。そうすると、本件通知が要件として定める従業員の数についても、常時使用される者の数という観点から判断されるべきものと解するのが相当である。

もっとも、本件通知は、『常時5人未満の従業員を使用する適用事業所』とせず、『被保険者が5人未満である適用事業所』と定めているが、これは、『被保険者』が、適用事業所に常時使用される者に当たるといえること(臨時に使用される者や季節的業務に使用される者など、事業所に常時使用されない者は、『被保険者』から除かれている。健康保険法3条1項)を考慮したものであるとみることができ、基準としても簡明であって、合理性を有するものといえる(平成25年改正法により新設された健康保険法53条の2括弧書きも同様の定めをしている。なお、事業所に常時使用される者は、健康保険の被保険者に限られない(船員保険の被保険者が従業員として使用されていることもあり得る。)ことからすれば、『5人未満』の計算の対象を『被保険者』と定めることは、『常時5人未満の従業員を使用する適用事業所』と定めるよりも、健康保険による保護の対象がより広がり得るものといえる。)

以上に述べたところに鑑みると、『被保険者が5人未満である』か否かは、過去を含めた一定期間の従業員数の平均値によってこれを判断するのではなく、保険事故が発生した時点において、被保険者の人数が5人未満であるか否かを計算することを定めたものであると解するのが相当である。これを本件についてみるに、前記前提事実のとおり、本件事故当時、本件会社の被保険者は5人であったのであるから、本件事故による原告の負傷については、本件通知が定める取扱いの対象とならず、これを前提としてされた本件不支給決定に裁量逸脱の違法があるとはいえない」。

3.2.5. 憲法14条及び25条違反

「健康保険制度は、憲法25条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であるところ、同条の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広い裁量に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。もつとも、同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条違反の問題を生じ得ることは否定し得ないところである(最高裁平成17年(行ツ)第246号同19年9月28日第二小法廷判決・民集61巻6号2345頁、最高裁昭和51年(行ツ)第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照)」。

「健康保険法は、適用事業所に使用される者を健康保険の『被保険者』としているところ(3条1項)、労働基準法に規定する労働者のほか、法人の代表者についても、法人のために労務を提供する者については、健康保険の被保険者となるものと解することができる。他方、労働者災害補償保険法は…法人の代表者等については、労働者災害補償保険法が保険給付の対象者として定める『労働者』に含まれないものと解される。

このように、法人の代表者等は、健康保険法の被保険者となる一方で、労働者災害補償保険法の保険給付の対象者である労働者に含まれないため、法人の代表者等の業務上の負傷等については、健康保険及び労災保険のいずれの給付対象にもならない。これは、…業務に関係のない日常生活上の負傷等については、労使折半の保険料で賄う健康保険の給付対象とすることが適当である一方、業務上の負傷等については、使用者側の責めに帰すべきであり、法人の代表者等が業務上の負傷等に係る費用を負担することが適当であるとの考えに出たものといえる。すなわち、労働者の業務上の事由による負傷等については、事業者の営利活動に伴って生じたものであるから、先にみたとおり、労災保険の費用は事業主が負担するものとされているところ、法人の

代表者等の業務上の事由による負傷等に対する補償についても、事業者がその費用を負担するのが相当であり、労使折半の保険料で賄う健康保険の給付対象とすることは不相当との考えによるものである(Xは、Xは健康保険に加入して保険料を支払っているのであるから、健康保険の適用がなされたとしても不当とはいえないと主張するが、同様に健康保険料を支払っている労働者も、業務上生じた傷病について健康保険制度からの支給を受けていないのであるから、Xの上記主張は、上記考えの合理性を左右するものとは認めがたい。)。また、法人の代表者等の負傷等について、健康保険及び労災保険のいずれの給付対象にもならないとしても、法人の代表者等は、使用する労働者と同様の業務に従事するか否かを自由に選択することができる地位にある上、当該業務に従事することによって負傷等をする可能性がある場合には、民間の役員傷害保険制度を利用することもできるのであるから、自らこれに備えておくことが可能である。そして、一定の規模以下の事業所の事業主については、労災保険の特別加入の申請を行うこともできるところである(労働者災害補償保険法33条1号、34条、労働者災害補償保険法施行規則46条の16参照)。なお、この点に関し、Xは、会社代表者の業務上の負傷等に対する備えを任意に委ねることに問題がある旨主張するが、民間の役員傷害保険制度や、労災保険の特別加入の申請の利用可能性は、労災保険を受給できる労働者との区別の合理性を基礎付けるものとして評価することができるのであって、これに反するXの上記主張は採用できない。

これらの事情からすれば、健康保険法及び労働者災害補償保険法が、法人の代表者等の業務上の事由による負傷等を保険給付の対象としていないことは、著しく合理性を欠くということとはできず、労災保険を受給できる労働者との区別が何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない。したがって、健康保険法1条は、憲法14条及び25条に違反しないというべきであるから、この点に関するXの主張を採用することはできない。

3.3. 検討

3.3.1. 本判決の意義

本判決は、健康保険法上の強制適用事業所の代表者であって健康保険法の被保険者が受けた負傷が、健康保険法(平成25年改正前)の適用対象とされない「業務外の事由による疾病、負傷」に該当しないとしてなされた、療養の給付の不支給処分の取消しを求めた事例である。本判決は後述する国・太田社会保険事務所長事件・前橋地判平成18・12・20労判[ダ]929号80頁を踏襲し、法人の代表者が業務上災害について健康保険法と労働者災害補償保険法のいずれの適用も受けない「保険給付の谷間」があることを認め、それを是認した。本判決を理解するためには何故このような問題が生じるのかを押さ

えておく必要があるため、本評釈ではまず法人の代表者の健康保険法上の地位について確認し、労災保険法との関係を踏まえて本判決の評釈を行う。

3.3.2. 法人の代表者と健康保険法、労災保険法の適用関係

健康保険法の被保険者は「適用事業所に使用される者」(健保3条1項)である。ここでいう「使用される」とは労働契約法の労働契約や民法の雇用契約と同義ではなく、事実上の使用関係があれば足り、事業主との間の雇用関係の存否は使用関係を認定する参考資料に過ぎないと解されているから^{*60}、請負労働者等であっても事実上の使用関係があれば健保法の被保険者とされることがある。

これに加え、「使用される」者には「健保法、厚年法のもとにおいては労使間の実勢上の差異を考慮すべき必要がなく、右各法で定める『事業所に使用される者』のなかに法人の代表者を含め、右代表をして労基法及び労災保険法上の『労働者』と区別することなく、ともに右各法所定の保険制度を利用させることこそ、前記憲法の条項の趣旨にかなう所以である」とする岡山パン製造事件(広島高岡山支判昭和38・9・23行集16巻7号514頁)とした。これにより法人の代表者でも健保法上の「使用される者」にあたる範囲が認められ、行政上もそのような取扱いが定着した^{*61}。

法人の代表者は健康保険法の被保険者となり得るので業務外の傷病については健康保険法による療養の給付等を受けることができる。他方で、平成25年改正前の健保法1条では「労働者の業務外の事由による疾病、負傷」(事実(7)参照)としていたので、法人の代表者の業務上災害については労基法9

*60厚生労働省保険局保険課・社会保険庁保健管理監修『健康保険法の解釈と運用〔平成29年度版〕』(2017年)125頁。

*61「法人の代表者又は業務執行者の被保険者資格について」(昭和24年7月28日保発第74号厚生省保険局長通知)

「法人の理事、監事、取締役、代表社員及び無限責任社員等法人の代表者又は業務執行者であつて、他面その法人の業務の一部を担任している者は、その限度において使用関係にある者として、健康保険及び厚生年金保険の被保険者として取扱つて来たのであるが、今後これら法人の代表者又は業務執行者であつても、法人から、労務の対償として報酬を受けている者は、法人に使用される者として被保険者の資格を取得させるよう致されたい。

なお、法人に非ざる社団又は組合の総裁、会長及び組合及び組合長等その団体の理事者の地位にある者、又は地方公共団体の業務執行者についても同様な取扱と致されたい。」

条・労災保険法7条の「労働者」にあたらないから、労基法・労災保険法による給付が行われず、健康保険法の適用もない「保険給付の谷間」が生じることがしばしば指摘されていた*62。本判決はそのような事情で法人の代表者が被災した業務上災害による負傷疾病につき、健康保険法による保険給付を否定した判決である。

これまでも株式会社の取締役が業務として行っていた精密機械部品の切削加工の作業に伴い受けた負傷につき、健保法に基づく療養の給付について「業務外の事由による負傷とは認められない」として健保法で要した費用の返還が求められた事例があった。国・太田社会保険事務所長事件・前橋地判平成18・12・20労判〔ダ〕929号80頁では、「確かに、労災保険法に基づく請求については労働者にあたらないとして、健康保険法に基づく請求については業務外の事由によるものではないとして、いずれからも給付がなされないという事態（以下『保険給付の谷間』という。）が生じることについては、議論の余地がないではない。」「しかしながら、同法1条によれば、同法に基づく保険給付は、業務外の事由による傷病等に対して行われることが明らかであり労災保険法による保険給付が行われない業務上の事由による傷病等に対して、一般的に健康保険法による給付を行うことは、明文の規定に反するものと言わざるを得ない」としていた。本判決もこの流れを汲むものである。

3.3.3. 健康保険法における業務上災害

これに対し、法人の代表者が市町村の管掌する国民健康保険に加入している場合には、業務上・業務外のいずれを問わず、国民健康保険法による療養の給付を受ける。国民健康保険法では業務上外を区別していないからである。それでは健康保険法において業務上災害を保険給付の対象外としてきたのは何故か、ということが問題となろう。

そもそも健康保険法が制定された1922(大正11)年当時、保険給付には業務上災害が含まれていた。もっともこの当時は健保法の被保険者がブルーカラー労働者のみであって、10人未満の事業所や年収1,200円以上の高額所得者を適用除外としていたこと、いわゆる国民皆保険体制ではないこと、労基法・労災保険法制定以前であった、といった事情から、現在とは法状況が大きく

*62 清正寛「被用者保険法における被保険者概念の一考察－法人の代表者および短時間労働者をめぐって－」法学志林102巻2号(2005年)14頁、嶋貫真人「法人代表者および契約労働者に対する労災保険法の適用可能性」人間関係学研究(大妻女子大学)13号(2011年)139頁、菊池馨実『社会保障法』(有斐閣、2014年)325頁等。

く異なるので、比較することはできない。しかし、労働者保険としての社会保険制度が労働力の維持・再生産を目的として出発していたことからすれば、業務上災害を保険給付の対象にすることにはそれなりの意味があったともいえる。もともと、1947年に労災保険法の制定にあたって「業務上の事由による保険事故は、労働者災害補償保険制度に移譲するため、健康保険から切り離れた*⁶³」ので、健康保険法では業務上の事由による傷病を保険給付の対象外としたと説明された。「保険の谷間」は、この適切な「移譲」が行われなかった生じたものと評価することもできよう。

しかし、1947年の労災保険法制定当時の議論において、法人の代表者が健保法の適用となって労災保険法の適用を受けないという『保険給付の谷間』が意識されていたとは言いがたい。そうすると、①健康保険法が国民健康保険法とは異なり業務上災害を保険給付の対象外にしているのはなぜか(国保法との比較)、②労災保険法の制度趣旨は健康保険法との『保険給付の谷間』を容認するのか、③健康保険法は、法人の代表者の業務上災害を労災保険に「移譲」しなかったといえるのか、ということが問われなければならない。

3.3.4. 平成25年改正と本判決

本判決の事実関係とは別に、法人の代表者に止まらず、業務上災害を負った場合に健康保険法も労災保険法もいずれからも保険給付がされない問題が指摘されていた。たとえば、ボランティア活動、シルバー人材センターからの請負・準委任契約に基づく作業、学生のインターンシップ、医療介護実習、障害者の福祉的就労などである。これらの場合、民間損害賠償責任保険に加入するなどの対応をとるものが少なくなかった。

健康保険法の(労働者性をもたない)被扶養者がシルバー人材センターから請け負った庭木の剪定作業中、道路に転倒し骨折等を負った者が健康保険法から療養の給付を受け、高額療養費を請求したが、「業務外の傷病と認められない」として高額療養費不支給決定と療養の給付に要した費用の返還決定を受けたことに対する取消しを求めた事例(奈良地判平成27・2・26裁判所サイト・Westlaw 2015WLJPCA02269008)において、奈良地裁は「平成25年改正前健保法1条所定の『業務』とは、人が職業そのほか社会生活上の地位に基づいて、継続して行う事務又は事業の総称であり、一定の仕事を任意に又は義務として反復継続して行う意思を持ってなされる必要があるが、この

*63昭和22年3月22日衆議院本会議における小笠原政府委員の提案理由説明。(小島晴洋「業務をめぐる健康保険制度の守備範囲」社会保障研究1巻4号(2017年)834頁より)。

意思があれば、1回の行為であっても業務になると解するのが相当」とした上で、「保険給付」の谷間を放置している立法不作為につき『業務外の事由による』との文言の存在によって、これが憲法25条、14条に違反するということとはできず、その立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているということもできない」として原告の請求を棄却した*64。

ただ、この問題の見直しに関する議論が進んだ。シルバー人材センターにおける負傷事故を契機として、厚生労働省でプロジェクトチームを立ち上げ、健康保険と労災保険の適用関係について整理*65を行い、この整理に基づき平成25年度改正に結びつくことになった。

平成25年改正による「保険給付の谷間」は、健康保険法の被保険者または被扶養者の業務上の負傷等が労災保険給付の給付対象とならない場合、原則として健康保険法による給付対象とすることにしたのであった。これにより、労働者性のない者の業務上災害に関する「保険給付の谷間」は、一定程度埋められることになり、奈良地判の事実関係では健保法の適用を受けることができるようになった。

しかし、この改正後も法人の代表者である被保険者又はその被扶養者が法人の役員であるときは、当該被保険者又はその被扶養者のその法人としての業務(被保険者の数が5人未満である適用事業所に使用される法人の役員としての業務であって厚生労働省令で定めるもの〔当該法人における従業員が

*64同判決については小島晴洋「健康保険制度における被扶養者の負傷に係る業務上要件」社会保障研究第1巻4号(2017年)838頁以下が、医療保険制度の特質から判旨を批判し、憲法問題としては健保法ではなく労災保険法の問題として検討すべきと主張する。

*65労働者の業務災害については、使用者が補償責任を負うことから、業務上の負傷等は労働者災害補償保険法に基づく給付が行われ、業務外の負傷等は健康保険法に基づく給付が行われる。健康保険法上、業務は「職業その他社会生活上の地位に基づいて継続して行う事務又は事業」と広く取り扱っており、例えば、副業で行った請負の業務で負傷した場合やインターンシップで負傷した場合などに、労災保険法からも健康保険法からも給付がなされない事態が生じ得る。

(対応方針)

○ 健康保険における業務上・外の区分を廃止し、請負の業務(シルバー人材センターの会員等)やインターンシップなど、労災保険の給付が受けられない場合には、健康保険の対象とする。

○ その上で、労使等関係者の負担に関わる変更であるため、変更の方法(法改正の可否)、遡及適用の可否、役員の業務上の負傷に対する給付の取扱いを含め、社会保障審議会医療保険部会で審議を行い、結論を得る。」

従事する業務と同一であると認められるもの：健保令52条の2]を除く)に起因する疾病、負傷又は死亡に関して保険給付は行わないとの明文規定(健保法53条の2)が置かれた。結局、法人の被保険者が5人以上であれば健康保険法による療養の給付等を行われない(同時に労災保険給付も行われない、「保険給付の谷間」が存続する)ことになった。つまり、本判決の趣旨は立法によって追認されたことになる。

この健保法52条の2の立法趣旨は「法人の役員は、原則として労働基準法上の労働者に該当しないため労災からの給付が行われない。この場合に健康保険から給付を行うとなれば、本来使用者の責に帰すべき業務上の疾病や負傷等について健康保険から給付を行うことになり、適切ではない。このため、この条の調整規定により、被保険またはその被扶養者が法人の役員である場合に、その法人の役員としての業務に起因する傷病については、原則として健康保険の保険給付を行わないこととした^{*66}」と説明されている。このような理解によると、本判決の射程は改正後の現行法状況下にも及ぶことになる。平成25年改正は奈良地裁の事実関係ならば救済される改正であったが、本判決は健保法53条の2が置かれたことで『保険給付の谷間』が存続させたのであった。

3.3.5. 法人代表者の業務

本判決の理解に従えば、①本件通知の適用範囲を「被保険者が5人未満であるか否か」の判断において被保険者が5人未満であると判断された場合に、②「一般の従業員と著しく異ならないような業務に服している者」に該当するかどうかを判断することになる。そして①の判断においては被保険者数が5人であるとの事実認定の下、②については判断せずとも本件は通知の適用外にあるとして請求を棄却した。この通知の「一般の従業員と著しく異ならないような業務に服している者」という人的属性を基準にした判断方法につき、平成25年改正の法52条の2が「被保険者又は被扶養者のその法人の役員としての業務…に起因する傷病、負傷又は死亡」という業務の性質に基づいて判断することとしている。この差異をどのように考えるか、ということが一つの論点となる。

法人の代表者等であっても一般の従業員と著しく異ならないような業務に服している「場面」と、法人の役員としての業務に従事している「場面」とでは、同じ「業務上」の場合であっても、取扱いを異にすべきというのが平成25年改正の趣旨なのではないだろうか。そうすると、判旨1(1)でいったん「業務」に該当するとしたから「業務外の事由」ではない、とすべきではなく、「業務」とされたその性質が「一般の従業員と著しく異ならない」か、それとも「法人の役員としての

*66『健康保険法の解釈と運用〔平成29年度版〕』(法研、2017年) 420頁。

業務」にあたるのか、という点を判断してもよかった。

もっとも、本件は既に見たように被保険者数が5人未満であるか否かの判断において通知の適用を排除しているので、業務の性質を判断せずに済んだとも言える。しかし、通知は法規命令ではないので、裁判所は法の趣旨等を踏まえて通知の正当性をいったん承認した上で判断しなければならない。そうすると、本件通知の「被保険者数が5人未満である適用事業所」の正当性を根拠づける判旨2.(2)の説示(『被保険者』が適用事業所に常時使用される者にあたること…を考慮したものであるとみることができ、基準として簡明」というのには粗雑な印象を受ける。そうであるから、「5人未満の被保険者」を適用対象とする本件通知と、「5人の被保険者」である本件の事実関係を区別する理論的根拠は乏しいように思える。

ただ、このように業務の性質に応じて適用関係を考えるというのは、明らかに明文規定に反する。平成25年改正が「保険の谷間」を埋めるべくなされたものと評価したとしても、同改正は本判決のような事実関係における業務上災害については「保険の谷間」を存続させるという立法政策を採用したとも言える。その点、平成25年改正も判決も言うように(判旨3.(2))「法人の代表者等の業務上の事由による負傷等に対する補償についても、事業者がその費用を負担するのが相当であり、労使折半の保険料で賄う健康保険の給付対象とすることは不相当」との判断があったものと思われ、それ自体の当否は置くとしても判断はやむを得ないものと考ええる。

3.4. 小括

健保法は使用関係の存在を軸に、保険関係の成立を考えてきた。ところがこれに必ずしも適合しないような働き方は従前から存在してきたのであり、そのような例外的事情においては個別の対応をとるか、あるいは法の解釈で法制度の谷間を埋めてきたのであった。本判決はこの問題を正面からとらえたものであったが、結局は立法的に解決をみている。しかしこれで十分かは議論の余地が多く残されている。これから働き方が多様化し、「使用する」「使用される」という二分法だけで健保法を維持することができるのか。ひいては厚生年金と国民年金はどうなのか。費用負担者としての使用者の立場はどう考えるべきなのだろうか。再考を迫っているのは働き方だけでなく社会保障全体の基板もそうであるし、社会において事業とは何か、ということもまた考え直す時期にあるといえるだろう。

4. 社会保険と私保険の新たな協働の構築に向けて・・・フリーランス協会への調査を通じた示唆

4.1. シンポジウム「フリーランスをめぐる法政策の在り方」の概要

本研究を進めるための調査として、2018年9月1日に東京で行われたシンポジウム「フリーランスをめぐる法政策の在り方」に参加した。同シンポジウムでは、神戸大学法学研究科教授大内伸哉氏による基調講演「フリーランスをめぐる法政策のあり方」、プロフェッショナル&パラレルキャリア・フリーランス協会（以下、「フリーランス協会」とする）の代表である平田麻莉氏の基調報告「誰もが自律的なキャリアを築ける世の中へ」、第二東京弁護士会所属の塚本健夫氏による基調報告「フリーランスのライフリスクに関する基調講演」、さらに(株) natural rights 代表取締役・(NPO) マタハラ Net 創設者の小酒部さやか氏を加えてのパネルディスカッションが行われた。

以下では、同シンポジウムから得られた知見をもとに、社会保険と私保険の新たな協働の可能性について若干の示唆を示すこととしたい。

4.2. 独立系フリーランサーが指摘する社会保障制度上の課題

フリーランサーには、独立自営業者として業務を行う独立系フリーランサー、企業に雇用されながら週末等に副業(複業)としてフリーランスとして働く副業(複業)系フリーランサーなど様々なタイプが存在するが、今回のシンポジウムの議論の中心は、独立系フリーランサーであった(以下、単に「フリーランサー」とする)。このフリーランサーの多くが社会保障制度上の課題と考えるのは、健康にかかわる給付が中心であった。

具体的には、フリーランサーを含む自営業者らには国民健康保険や国民年金が用意されているが、それらでは不十分であり、負担する保険料に対して得られる給付が見合わないと感じている。また、健康保険や厚生年金の被保険者のうち育児休業中の者は、保険料が免除され、かつ将来の受給額が維持される。さらに、出産手当金や雇用保険による育児休業給付も用意されており、社会保障制度上かなり優遇されている。他方で、フリーランサーについては、2019年4月からは国民年金の保険料は産前産後期に免除されることとなったが、国民健康保険については保険料免除制度が存在しない。また、出産手当金や育児休業給付にかかわる給付がなく、この点をフリーランサーらは不公平であると感じている。さらに、産前産後期の休業も保障されておらず、フリーランサーは、仕事の依頼が減ることを覚悟して産前産後休業をするか、あるいは業務への影響を最小限にすべく、十分な休業をせずに仕事に復帰するかというむずかしい選択を迫られているという指摘もあった。

4.3. 社会保険と私保険の連携

こうしたフリーランサーらのニーズにこたえるために、フリーランス協会は、当協会の会員を対象とするベネフィットプラン⁶⁷の一つとして賠償責任保険を用意している。この賠償責任保険は、損保ジャパン日本興亜(幹事保険会社)、東京海上日動、三井住友海上、あいおいニッセイ同和損保(以上、非幹事保険会社)の4社による共同保険で、業務遂行中の対物・対人の事故だけでなく、情報漏えいや納品物の瑕疵、著作権侵害や納期遅延など、フリーランス特有の賠償リスクをカバーしている。また、傷病により就労できなくなった場合にも、最長1年間、失われる所得が補償される。一般会員はもちろん、発注主も補償対象となるため、安心して業務を発注してもらえる点も大きなメリットとされている。このように、ベネフィットプランによる賠償責任保険は、労災と私傷病の区別をせず、幅広い補償を実現している。

フリーランス協会による賠償責任保険は私保険であるため、フリーランサーのニーズを反映した制度が構築されているといえる。他方で、私保険であるために保険原理の影響を強く受け、被保険者の属性によっては実現しがたい給付も存在する。その一つが出産手当金である。上述のように、出産手当金の支給はフリーランサーから求める声が出ており、実際に、賠償責任保険を創設する際に導入が検討されていた。しかしながら、出産して出産手当金を受給する可能性のある被保険者の割合が低いことから、導入が見送られた⁶⁸。フリーランス協会による賠償責任保険では、傷病時の不就労は補償内容に含まれている。傷病は「被保険者が同様にさらされるリスク」であるとされる一方で、出産は「被保険者が同様にさらされるリスク」とはとらえられなかったのである。

そこで、フリーランサーが必要とする補償の中心部分は私保険である賠償責任保険にゆだねつつ、出産手当金のような私保険では実現が難しいがニーズが高いと思われる給付についてのみ公的な給付を用意することが考えられる。このようにすれば、私企業が開拓した新市場を尊重して公領域による民業圧迫を避けつつ、社会的に必要なニーズをカバーすることが可能となろう。具体的な手段としては、出産手当金を国民健康保険の法定任意給付とする(出産

*67「ベネフィットプラン」は、賠償責任保険と福利厚生を中心的な内容としており、任意加入の制度として所得補償制度、会計・財務サービス、銀行取引、法務相談、キャリア支援、人間ドックの利用補助などもある。詳細は、フリーランス協会「Benefits」<https://www.freelance-jp.org/benefits>(2019年6月5日アクセス)

*68 シンポジウム当日のフリーランス協会平田氏からの聞き取りによる。

育児一時金と同様の位置づけ)、あるいは支給が義務付けられる法定必須給付と位置付けることが考えられる⁶⁹。

4.4. 小括

ここでは、フリーランサーが指摘する社会保障制度上の課題をもとに、社会保険と私保険の連携の在り方について若干の考察を行った。その結果、フリーランサーも国民健康保険や国民年金の被保険者となることで、疾病や老齢のような働き方にかかわらず多くの国民がさらされるリスクは保障され、フリーランスという働き方に固有のリスクは私保険の賠償責任保険がカバーしており、社会保険で不足する部分を私保険が補完していることがわかった。しかしながら、産前産後期の所得補償のようなフリーランサーの一部のみがかかえるニーズは、賠償責任保険の対象外とされていることから、私保険ではカバーしきれない領域が存在し、それには公的給付を用意する必要性が高いことが示された。

その解決策として、ここでは現行制度を前提に、フリーランスの出産手当金を国民健康保険の法定任意給付、または法定必須給付とする案を検討した。しかし、国民健康保険の被保険者のうち、フリーランサーで出産手当金の対象となる者は限られていることから、国民健康保険の給付とすることが妥当であるか、フリーランサーに出産手当金を支給するならば、自営業者の妻のような他の就業形態で産前産後期にある者に対しても出産手当金を支給するかといった点も検討の必要があろう。さらに中長期的には、社会保険の仕組みによらず、広く出産・育児期にある者への給付を用意するか⁷⁰、被用者であるか否かで疾病・老齢などの基礎的なニーズに対する保障方法が異なる現行制度のあり方を再検討するかなどの課題が残されている。

*69 産前産後期の不就業に対して国民健康保険から所得保障をするのであれば、出産手当金と同様に任意給付とされている傷病手当金の位置づけについても再検討が必要であろう。

*70 現行制度では育児休業給付は雇用保険法上の給付とされていることから、雇用保険の被保険者でなければ受給することができない。今後、就業者に占める被用者の割合が減少し、フリーランサーのような非雇用の就業者が増加するとすれば、育児休業中の所得保障を雇用保険によって行うことの妥当性は減少すると考えられる。