

# 基礎研 レポート

## 新型コロナ対策で傷病手当金が 国保に広げられた意味を考える 分立体制の矛盾を克服する契機に

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳  
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

### 1—はじめに～傷病手当金が国保に広げられた意味とは～

新型コロナウイルスの感染が拡大する中、公的医療保険制度に関して注目すべき制度改正が盛り込まれた。国民健康保険（国保）に加入する勤め人（被用者）が新型コロナウイルスに感染したり、発熱などで感染が疑われたりしたことで、就労できなくなった場合、「傷病手当金」を新たに支給するという制度改正である。これまで傷病手当金は健康保険組合など被用者保険では給付が法定化されているが、自治体が運営する国保では支給実績がなかった。

このため、今回の制度改正を通じて、国保に加入する非正規の勤め人も給付の対象に部分的に加えられたことになり、かなり画期的な対応と言える。さらに勤め人が雇用形態や収入に応じて、被用者保険と国保に分かれて加入している結果、給付内容に格差が生まれやすい矛盾を克服する可能性も含むと考えられる。

本レポートは傷病手当金の概要とともに、新型コロナウイルス対策として盛り込まれた制度改正の内容を考察する。さらに、分立した公的医療保険制度が雇用形態の多様化に適應できていない点を指摘し、今回の制度改正を矛盾の克服に向けた契機とする必要性を論じる。

### 2—傷病手当金とは何か

まず、現行制度の枠組みを概観しよう。協会けんぽ（全国健康保険協会）のウェブサイト<sup>1</sup>によると、傷病手当金とは「病気休業中に被保険者とその家族の生活を保障するために設けられた制度」と説明されている。具体的には、被保険者が病気やケガのために働けなくなり、会社を3日間連続で休んだ場合、4日目から休んだ日に対して月給の概ね3分の2の現金が支給される。その支給期間は支給開始日から1年6カ月であり、その後の所得保障は障害年金で図られる。

これまでの傷病手当金の対象は被用者保険、つまり協会けんぽ、健康保険組合、共済組合、船員保険に加入する勤め人に限られており、法律で給付が定められている「法定給付」に位置付けられている。予算規模は2017年度現在で約3,675億円であり、事業主と勤め人が原則として折半している。

<sup>1</sup> 全国健康保険協会ウェブサイト「傷病手当金」を参照。

<https://www.kyoukaikenpo.or.jp/g3/cat320/sb3170/sbb31710/1950-271/>

一方、国保と後期高齢者医療制度に関しては、保険者（保険制度の運営者）による任意給付となっており、これまで支給実績がなかった<sup>2</sup>が、今回の新型コロナウイルス対策の一環として、国保と後期高齢者医療制度に加入している勤め人は特例的に給付対象となった。次に、今回の制度改正の内容を考察することにする。

### 3—新型コロナウイルスを受けた今回の制度改正

国民健康保険及び後期高齢者において、新型コロナウイルス感染症に感染するなどした被用者に傷病手当金を支給する市町村等に対し、支給額全額について国が特例的な財政支援を行う——。3月10日に決まった「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」の第2弾では、こうした文言が盛り込まれた。その後、市町村などに発出された3月10日と同月24日の通知で細かい部分が提示され、自治体で条例制定や申請の受付が進んでいる。

2つの通知の内容を総合すると、今回の制度改正の目的は「感染拡大をできる限り防止するためには、労働者が感染した場合（発熱等の症状があり感染が疑われる場合を含む）に休みやすい環境を整備する」とされている。

さらに、支給要件として「労務に服することができなくなった日から起算して3日を経過した日から労務に服することができない期間」と規定。支給金額に関しては、「直近3カ月間の給与収入の合計額を就労日数で除した金額 × 2/3 × 日数」の計算式で支払うとし、今年1月1日から9月30日の間で、新型コロナウイルスに伴う療養のために労務に服することができない期間（入院が継続する場合、最長1年6カ月間）に適用すると定めた。これは先に述べた通り、被用者保険で導入されている給付レベルとほぼ同一である。

なお、特例に要する財源に関して、規模は明示されていないが、国が緊急的・特例的な措置として財政支援する旨が記されており、特別な事情を考慮する「特別調整交付金」という国庫補助金から費用が充当されるとしている。

しかし、全ての国保加入者と後期高齢者医療制度の被保険者が対象となるわけではない。第1に、支給するかどうか保険者の判断に委ねられている点である。国が特例的に財政支援するため、管見の限り、かなり多くの自治体が条例の制定を進めているが、被用者保険のように法定化されたわけではない。第2に、国保に加入する自営業者や農林水産従事者、退職者が新型コロナウイルスに感染しても支給は受けられず、給付対象は勤め人に限定される。これらの点について、厚生労働省幹部は国保加入者の多様性に言及しつつ、下記のように説明している<sup>3</sup>。

**国保におきましては、いわゆるパートの方とかいわゆる被用者の方もいらっしゃいますけれども、様々な就業、生活形態の方が加入しております。そういう意味では、自営業者等を含めまして様々な就業、生活形態の方々がいらっしゃいまして、その収入減少の状況も多様でございます。そういう意味では、なかなかそういった多様な収入**

<sup>2</sup> なお、ここでは詳しく触れないが、国保には自治体が運営する制度に加えて、医師や弁護士などを対象とする国民健康保険組合（国保組合）という仕組みがあり、傷病手当金が支給されている。予算規模には国保組合の数字も含んでいるが、本レポートでは国保組合を論じないため、「国保」とは自治体運営の制度を指す。

<sup>3</sup> 第201回国国会会議録2020年3月16日参議院予算委員会における厚生労働省の浜谷浩樹保険局長による発言。

形態の減少に対応することが制度的にはなかなか難しい、こういったことで国保については任意給付とされています。

しかしながら、今回の特例的な措置におきましては、こういった被用者保険においては法定給付とされていることを踏まえまして、国保の中でも短時間の労働者、被用者の方々については財政支援等の対象としたものがございます。

つまり、国保にはパートや非正規雇用などの勤め人だけでなく、自営業者や農林水産業従事者など多様な人が加入しており、給与を収入源とする勤め人で構成する被用者保険と同じようには取り扱えない点を指摘している。その上で、法定給付に位置付けられている被用者保険に合わせる形で、新型コロナ対策と

表1：保険制度別に見た傷病手当金の給付状況

制度名	後期高齢者医療制度	国民健康保険	国民健康保険組合	協会けんぽ	健康保険組合	共済組合	船員保険
給付実績	なし	なし	あり	あり	あり	あり	あり
法律の位置付け	任意	任意	任意	法定	法定	法定	法定

今回、新型コロナ対策で、勤め人（被用者）に限って対象拡大

出典：厚生労働省資料を基に作成

して、国保に加入する勤め人にも傷病手当金を支給することで、特

例的に給付格差を是正したと述べている。保険制度別に見た傷病手当金の給付状況と今回の制度改正のイメージは表1の通りであり、給付格差が部分的に解消されたことが分かる。

では、ここで「様々」「多様」とされている国保の加入者はどのような状況なのだろうか。この点を次に見て行くことにする。

なお、今回の制度改正は国保だけでなく、後期高齢者医療制度に加入する勤め人も対象にしているが、以下の記述は主に国保の問題を取り上げる。75歳以上の就労者は約37万人、非正規雇用は約25万人であり、非正規雇用の問題は専ら国保の問題に集約される上、後期高齢者医療制度は元々、高齢者医療費の負担が集中する国保を救済するために作られた側面があり、分立体制の矛盾は国保で顕在化しやすいためである<sup>4</sup>。

## 4—国保加入者の現状

### 1 | 分立体制のイメージ

日本の公的医療保険制度は年齢、職業で細かく分立しており、その大まかなイメージは図1の通りである。このうち、勤め人を対象とした被用者保険に関しては、主に大企業が設置している健康保険組合、中小企業の従業員が加入する協会けんぽ、公務員などを対象とした共済組合、船舶業の

図1：年齢・職業で分立した現行制度のイメージ



出典：厚生労働省資料を基に作成

<sup>4</sup> 後期高齢者医療制度に関しては、2018年7～8月の拙稿「[10年が過ぎた後期高齢者医療制度はどうなっているのか](#)」を参照（2回シリーズ、リンク先は上）。

人などをターゲットにした船員保険に分かれており、全ての国民は一旦、国民健康保険に加入した後、従業員5人以上の事業所に勤務する勤め人などは被用者保険に、75歳以上の高齢者などは後期高齢者医療制度に、収入減などに直面した生活困窮者は生活保護に「離脱」することで、それぞれの制度で給付を受ける構造となっている。

## 2 | 国保構成員の多様性

次に、国保に加入する世帯主の職業を見てみよう。先の国会答弁で示されていた通り、給与を収入源としている被用者保険、75歳以上の国民で構成している後期高齢者医療制度と比べると、国保の加入者は多様であり、職業別で見ると、無職、被用者、自営業者、農林水産業従事者に分かれる。その内訳は2018年度現在では図2の通り、「無職」が45.4%で1位、「被用者」は32.3%で第2位を占めている。

これを5歳刻みの年齢で区分すると、図3の通り、無職は60歳以上と0~19歳に多く、被用者のシェアは現役世代が高い。このため、全体的なイメージで言うと、無職とは被用者保険を脱退した退職者か、学生などの若者、被用者とは被用者保険に入っていない勤め人を意味していると言える。

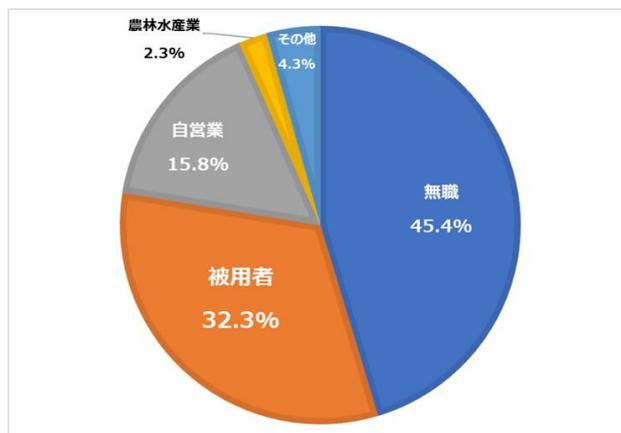
今回、傷病手当金の給付対象となるのは図2、図3で類型されている「被用者」のうち、新型コロナに感染したり、発熱が出たりして、就業不能になった人ということになる。

では、図1のような分立体制の下、どういう線引きで加入する医療保険が決まっているのだろうか。被用者保険と国保の「境界線」を中心に現状を見て行こう。

## 3 | 分立体制における境界線

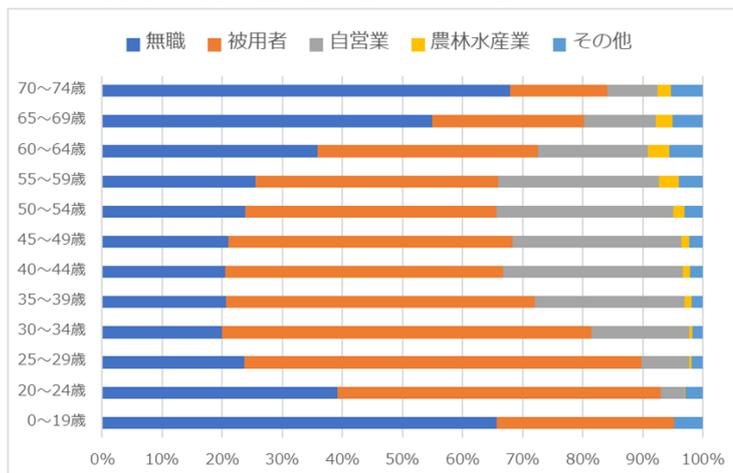
まず、5人以上の常時従業員が勤めている事業所の場合、被用者保険に強制加入する仕組みとなっており、こうした事業所で働く人は原則として協会けんぽに加入する。なお、5人未満の事業所でも、事業所で働く半数以上の人適用事業所となることに同意し、事業主が申請して国の認可を受ければ、被用者保険の適用を受けるが、5人未満の事業所に勤務する従業員の多くは原則として国保に加入している。

図2：職業別に見た国保世帯主の内訳



出典：厚生労働省資料を基に作成  
注：2018年度現在。

図3：5歳刻みで見た国保世帯主の職業別内訳



出典：厚生労働省資料を基に作成  
注：2018年度現在。

さらに非正規雇用者のうち、一定の労働時間や給与を得ている人は被用者保険、それに満たない人は国保に加入する。例えば、労働時間が一般社員の4分の3未満であり、①1週間当たりの所定労働時間が20時間以上、②雇用期間が1年以上見込まれる、③賃金の月額が8.8万円以上である、④学生ではない、⑤常時従業員が501人以上——の要件を全て満たさなければ、被用者保険への加入義務が掛からないため、原則として国保に加入している。

#### 4 | 分立体制における傷病手当金の位置付け

以上のような分立体制に基づく「境界線」の下、同じ勤め人でも被用者保険と国保に分断する線引きが作られ、働き方や給与水準などに応じて、前者に加入する人は傷病手当金が受けられるのに、国保に加入する勤め人は給付対象から外れていたことになる。

一見すると、こうした給付格差は説明しにくいように映るが、傷病手当金は制度改正論議や社会保障制度の研究で余り顧みられてこなかった。例えば、最近の制度改正で言うと、がんの治療と就労の両立支援の文脈で傷病手当金の見直しが論じられていた。具体的には、傷病手当金を申請する病気のうち、新生物（がん）が約2割に及んでいる点を重視しつつ、がん患者の就労支援を図るため、2018年3月の「がん対策推進基本計画（第3期）」で給付要件の弾力化方針が盛り込まれていた。もちろん、これは重要な制度改正論議だが、本レポートで取り上げている非正規雇用の問題が重視されていたとは言えない。

さらに、社会保障法に関する研究書をいくつか読んでも、傷病手当金についての解説は非常に僅かである。むしろ、被用者保険と国保の統合に反対する意見として、「自らの権限と責任で事業を営む自営業者と異なり、生産手段をもたず他人に雇われ、賃金によって生計を維持せざるをえない被用者には一定の配慮を必要とする。被用者保険の法定給付として傷病手当金が設けられているのはその例である」という指摘<sup>5</sup>が見られるなど、被用者保険と国保の典型的な違いの一つとして傷病手当金が理解されていた面がある。

では、なぜ勤め人は「正規雇用者＝被用者保険」「非正規雇用者＝国保」といった形で、被用者保険、国保の双方にまたがっているのだろうか。この点を探る上では、約60年前の国民皆保険成立に至るプロセスなど、分立体制が生まれるまでの歴史まで遡る必要がある。以下、①国民皆保険の成立に至る経緯、②産業構造の転換に伴う国保加入者の変化、③バブル経済崩壊後の非正規雇用者の増加——という3点を考察する。

### 5——非正規の勤め人が国保に加入している理由

#### 1 | 国民皆保険の成立に至る経緯

日本の公的医療保険制度の歴史は1922年の健康保険法制定に遡る。最初に創設されたのは健康保険組合と政府管掌健康保険（現在の協会けんぽ）<sup>6</sup>であり、当初は「女工」と呼ばれた女性工場労働者が紡績工場など劣悪な環境で働かされていたため、その健康問題の解決を主な目的としていた。

その後、被用者保険の対象者がホワイトカラーなどに拡大されたほか、戦時期の国家総動員体制の

<sup>5</sup> 島崎謙治（2011）『日本の医療』東京大学出版会 p221。

<sup>6</sup> 健康保険法の制定以前にも主に公務員を対象とした共済組合が一部で発足していたが、ここでは詳しく論じない。

下で、農林水産業従事者や自営業者をターゲットに据えた国保（1938年）、船舶従事者を対象とした船員保険（1940年）が相次いで創設され、戦中、敗戦直後の混乱期を挟み、公的医療保険の対象者は徐々に拡大して行った<sup>7</sup>。つまり、図1で言うと、右側のオレンジ色の部分から制度が形成され、左の青色の部分にまで対象を拡大させることで、国民皆保険を完成させたのである。

その際、勤め人を中心とした被用者保険の枠組みと別に国保を創設した理由の一つとして、稼得形態の違いがある。勤め人は事業主と雇用契約を交わした上で、一定額の月給を毎月得ているのに対し、自営業者や農林水産業従事者の収入は不安定である。さらに被用者保険と異なり、自営業者や農林水産業従事者には事業主や労働組合のような枠組みが存在しない。このため、被用者保険と同様に取り扱うのは難しいという判断の下、国保が創設され、現在の分立体制の基礎が出来上がった。

さらに、1961年の「国民皆保険」の樹立に際して、中小事業所で働く勤め人の取り扱いが焦点となった。これが良く分かる国会答弁<sup>8</sup>が残されているので、下記に紹介する（下線は筆者）。

**今、社会保障制度の網の目に漏れている人が非常に多い。例えば健康保険におきますと、5人未満の従業員をもつて事業に従事している者がすっかり省かれていることから考えても、日本のように非常に小さい企業の多い国においては不平均な状態がたくさんあると思う。もう一つ数字を調べると、疾病保険（注：健康保険）についても国民の35%に当たる3,089万人が適用されていない。こういうことを是正いたしまして、日本全体に不公平のないようにしたいと痛切に考え、それには大幅な予算を得ましたら、その漏れているところを埋めて行きたいと思う。**

つまり、従業員5人未満の中小企業に勤める従業員と家族が公的医療保険の「網」から外れている点を問題視していることが分かる。ここに出ている「網」から漏れた「35%の3,089万人」には国保を創設していない市町村に住む農林水産業従事者や自営業者も含まれており、1961年の国民皆保険を創設する際、こうした「網」から漏れた人に対し、どうやって公的医療保険の「網」を被せ、どこの公的医療保険に適用させるかという点が課題となった。

このうち、自営業者や農林水産業従事者に関しては、市町村に対して国保の設置を義務付けることで、解決が図られた。一方、5人未満の零細事業所の勤め人に関しては、①被用者保険に加入させる、②健康保険組合や政府管掌健康保険とは別に「第2健保」を作る、③国保に加入させる——というアイデアが議論され、最終的に厚生省（現厚生労働省）は③の選択肢を採用することで、1961年に国民皆保険をスタートさせた。

その時の判断に関して、当時の厚生省幹部は「企業の実態なりあるいはそこに働いております人々の賃金の形態とか雇用形態とか、（略）異動性等を調べて参りますれば、なかなか今の被用者保険そのまま全部一緒に包括していくというには無理のある実態が相当ある」と述べている<sup>9</sup>。つまり、被用者保険に加入している勤め人と比べると、中小事業所における賃金や雇用の形態が多様である上、転職

<sup>7</sup> 戦前の国保は組合形式だったのに対し、敗戦後に再建された国保は市町村による直営に変わった。なお、国保の歴史に関しては、2018年1月5日の拙稿「[発足80年を迎えた国保の大改革](#)」を参照。

<sup>8</sup> 第21回国国会議録 1954年12月17日衆議院厚生委員会における鶴見祐輔厚相の発言。

<sup>9</sup> 第28回国国会議録 1958年2月27日衆議院社会労働委員会における高田正巳保険局長による発言。

や転居などが頻繁で人の流動性も高く、被用者保険と一括りに取り扱えにくい点を指摘している。

さらに厚生省幹部OBによる回顧では「被用者サイドから『事務能力という点でもあるし、所得の把握という点でも五人未満では手が及ばない』という話があり、結局、国民健康保険でカバーすることを決断した経緯がある」<sup>10</sup>、「(筆者注：もし被用者保険で対応していると) 中小企業が反対して潰れたかもしれません。そこまで考えていなかったけど、結果的には市町村で頑張ったから通った」<sup>11</sup>といった証言が残されている。要するに、中小事業所に被用者保険を拡大すると、所得捕捉などの点で国の事務能力が追い付かず、事業主負担を嫌う中小企業が反対した可能性もあるとして、国保に取り込んだと説明している。

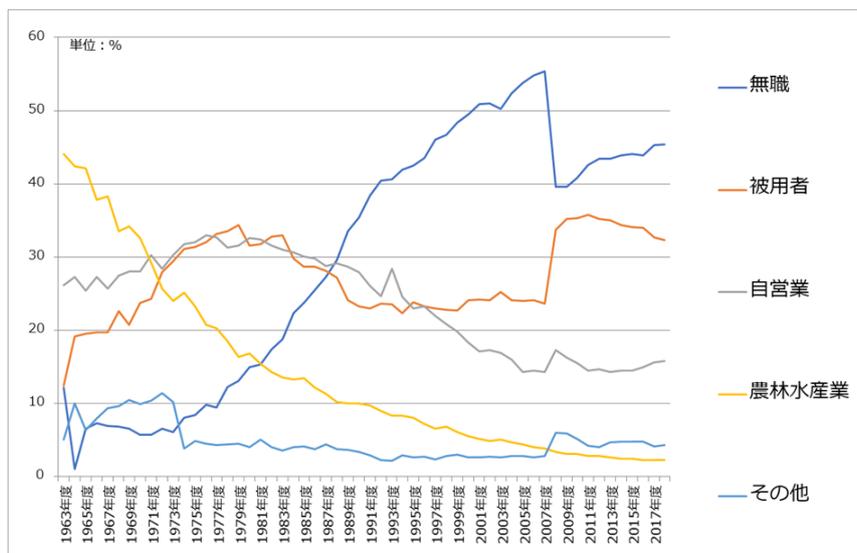
これらの説明や証言を総合すると、当時の厚生省としては、所得捕捉を含めた事務処理の容易さや実現可能性という観点に立ち、5人未満の中小事業所で働く勤め人を国保に加入させる選択肢を選んだと思われる。こうした判断は当時、国民皆保険を早期に樹立する上で止むを得なかったと言えるが、勤め人が国保と被用者保険に分かれる矛盾を作り出す遠因となった。

## 2 | 産業構造の転換に伴う国保加入者の変化

さらに、国保が産業構造の転換、人口の高齢化による影響を受けることになった。図4は国保に加入する世帯主の職業の年次推移であり、調査が悉皆となった1963年度から最新の2018年度までのシェアを表している。これを見ると、最初のターゲットだった自営業者、農林水産業従事者が大きく減る一方、退職者を専ら意味する無職と、非正規の勤め人を表す被用者のシェアが伸びている様子を見て取れる。具体的には、40%を超えていた農林水産業従事者が大きく減少し、自営業者も低下傾向であるのに対し、1980年代以降は無職と被用者が過半数を占めるようになってきている。つまり、当初に想定していたターゲットと異なる階層で国保が構成されるようになったのである。

なお、2008～2009年度で無職が大きく減る一方、被用者のシェアが伸びているのは、2008年度に後期高齢者医療制度が発足して75歳以上の高齢者が移行した影響である。

図4：国保世帯主の職業別シェアの年次推移



出典：厚生労働省資料を基に作成

<sup>10</sup> 幸田正孝ほか編著 (2011) 『日独社会保険政策の回顧と展望』法研 p17 における幸田正孝元厚生労働事務次官の発言。

<sup>11</sup> 国民健康保険中央会編 (1998) 『国民健康保険中央会 50年の歩み』国民健康保険中央会 p31 における伊部英男元社会保険庁長官の発言。

### 3 | 非正規雇用の増加

さらに、バブル経済崩壊後の長期不況と労働市場の規制緩和を受けて、非正規雇用者が増えた影響も見逃せない。少し古い調査だが、厚生労働省が2010年に実施した「就業形態の多様化に関する総合実態調査」を見ると、正社員以外の労働者を活用する理由のトップに「賃金の節約」(43.8%)、「賃金以外の労務コストを節約」(27.4%)が3位に入っていた。このようにコスト縮減に迫られた企業は非正規雇用者を多く雇用するようになった<sup>12</sup>。

確かに非正規雇用者と一口に言っても、就職氷河期に就職した非正規労働者、既婚女性のパート労働者、フリーランス、契約社員、嘱託社員、退職後も働いている高齢者など様々な類型が含まれるため、一括りに整理できない面があるが、非正規雇用の勤め人が国保に多く加入するようになり、結果的に傷病手当金を巡る給付格差が生まれていたわけである。

## 6——今回の制度改正の意義付けと今後の方向性

### 1 | 今回の制度改正の意義付け

以上の議論を踏まえると、今回の制度改正の意義が新型コロナウイルス対策に限らない点を理解できるだろう。つまり、分立した公的医療保険制度の下、雇用形態の多様化などに伴って非正規の人が多く国保に加入するようになり、被用者保険に加入する正規の勤め人と、国保でカバーされる非正規雇用者の間で、傷病手当金について給付格差が生まれていた。

こうした中で、新型コロナウイルスへの対応策に限られているとはいえ、傷病手当金を巡る給付格差が解消された点で、今回の制度改正は画期的と言える。多くの人が自宅待機を迫られる中、スーパーや運送業などの現場で働く非正規雇用の人が社会機能の維持に貢献している点を踏まえれば、当然の対応である。

むしろ、給付格差が生み出されていた分立体制の矛盾が拡大している点を考えれば、遅きに失した対応という見方も可能である。例えば、近年で言うと、配食サービスの「Uber」など単発や短期の仕事を経験した働き方を指す「ギグ・エコノミー」(Gig Economy)が拡大している関係で、社会保険の適用が焦点となっていた。具体的には、実態は勤め人として働いているのに、独立した自営業者として取り扱われる結果、被用者保険ではなく、国保に加入することになるなど、傷病手当金を含めて社会保障制度のセーフティーネットに守られない点が議論になっていた<sup>13</sup>。

さらに傷病手当金を巡る給付格差だけでなく、国保の保険料は被用者保険に比べて総じて高止まりしており、保険料の負担を巡る格差も大きい。所得が比較的安定している被用者保険と比べると、国保には医療費を多く使う高齢者、保険料の支払い能力が低い非正規雇用の人が多く加入しており、国保の財政基盤は不安定なためだ。

こうした矛盾に対し、政府として幾つかの手立てを講じてきた。例えば、被用者保険の対象を少し

<sup>12</sup> なお、今回は詳しく触れないが、会社が保険料の事業主負担の増加に対応するため、退職する正規従業員の代わりに、非正規雇用者を充てていることで、非正規雇用者が増えている可能性がある。実際、労働経済学の研究では保険料の事業主負担が雇用に悪影響を与えるとの研究が増えている。例えば、金明中(2015)「非正規雇用増加の要因としての社会保険料事業主負担の可能性」『日本労働研究雑誌』No. 659。しかし、会社は正規社員の賃金抑制など様々な選択肢を持っており、全ての会社が事業主負担の転嫁方法として、非正規雇用者を増やしているとは限らない点に留意する必要がある。

<sup>13</sup> 例えば、『週刊東洋経済』2020年1月25日では、配送中に事故に遭った非正規雇用者が十分な社会保障を得られなかった実態を紹介している。

ずつ拡大している<sup>14</sup>ほか、「働き方改革」の文脈では同一企業における不合理な待遇差の解消に取り組んでいるが、現在の分立体制が働き方の多様化に対応できているとは言い難い。

さらに、厚生労働省が設置した「雇用類似の働き方に関する検討会」もギグ・エコノミーを意識しつつ、「雇用」と「自営」の中間的な働き方として、独立自営業者の就業状況、契約方法、受注ルート、トラブル時の対応などに関してアンケートなどを実施した。しかし、2018年3月の検討会報告、さらに同年9月の労働政策審議会（厚生労働相の諮問機関）労働政策基本部会の報告書は論点整理にとどまった。

その意味では、今回の傷病手当金を巡る制度改正は単に新型コロナウイルス対策としての側面のみならず、分立体制の矛盾克服に向けた一里塚として捉える必要がある。

## 2 | 今後の制度改正の方向性

では、今後どういった制度改正が考えられるだろうか。分立体制の下で給付格差の矛盾が広がっていた実情を踏まえると、新型コロナウイルスに限定した特例にするのではなく、一般的な制度として恒久化する方向性を模索するべきであろう。

その際の財源としては、国・自治体の税財源に加えて、事業主や本人の保険料負担が考えられるが、被用者保険の対象を少しずつ拡大してきた最近の制度改正の延長線に立つと、国保に加入している非正規雇用の人を可能な限り被用者保険に取り込む選択肢が考えられる。この選択肢では、事業主や本人の保険料負担が増えることになるため、零細事業者や低所得者に関しては保険料を税金で軽減するなどの対応策も検討する必要があるとみられる。

一方、分立体制の矛盾を含めて、制度改正の細部まで全て論じるのは、傷病手当金を中心的に論じる本レポートの枠を超えているが、雇用と社会保障を結び付ける英国や北欧の動向を踏まえる<sup>15</sup>と、就労支援や職業訓練の強化など雇用政策とリンクさせる視点が欠かせないと思われる。

さらに、フランスやオランダでは、無職の人や非正規雇用者への対応が不十分となる社会保険方式のウエイトを減らしたり、税制と一体的に社会保障制度を見直したりしており、こうした議論も参考になるだろう<sup>16</sup>。日本でも2018年度税制改正では多様な働き方を想定する必要があるとして、給与所得控除を10万円引き下げる一方、どのような所得にも適用される基礎控除を引き上げる振替が実施されており、税制改正と一体的に考える必要がある<sup>17</sup>。

## 7—おわりに

以上、新型コロナウイルス対策に盛り込まれた傷病手当金を巡る特例について、その内容や意義を

<sup>14</sup> 今年の通常国会では短時間労働者を適用対象とすべき事業所の規模要件について、段階的に50人超まで引き下げるための法改正が想定されている。

<sup>15</sup> 一般的に「ワークフェア政策」「アクティベーション政策」と呼ばれる。田中拓道（2017）『福祉政治史』勁草書房などを参照。

<sup>16</sup> 例えば、フランスは社会保険料の本人負担を一般社会税（CSG）という租税財源に切り替えるとともに、社会保険方式の網から漏れる失業者や非正規雇用者への給付などに充てており、オランダは社会保険と税金の一体的な改革を進めた。松村祥子・田中耕太郎・大内正博編著（2019）『新・世界の社会福祉 第2巻』旬報社などを参照。

<sup>17</sup> この税制改正が国保財政に与える影響に関しては、関西学院大学経済学部の上村敏之教授と連名で執筆した2018年2月27日の「[税制改正がもたらす国保財政の悪化](#)」を参照。

論じて来た。新型コロナウイルスで経済や人の移動が停滞する中、小売業や運送業で社会機能の維持に貢献している国保加入の非正規雇用者に対し、被用者保険並みの傷病手当金を支給するのは当然の対応と言える。むしろ、産業構造の変化や雇用形態の多様化を受けて、分立体制の矛盾が広がっていたことを考えると、遅過ぎる対応だったと言える。

こうした視点に立つと、今回の制度改正は臨時的とはいえ、「正規雇用者＝被用者保険」「非正規雇用者＝国保」という分立体制の給付格差に「風穴」を開けた意味合いがある。財源確保など詰めなければならない点が多いが、分立体制の矛盾克服に向けた契機となることを期待したい。