

「低所得者の保険、景気のバッファーという性格をますます強める国民健康保険—パートタイム労働者への被用者保険の適用拡大等の影響」

奈良県立大学理事 木村陽子

第1章はじめに

新型コロナウイルス感染症が世界で大流行している。その中、発展途上国を含め、所得、居住地などにかかわらず医療へのアクセスを保証することは健康を守るうえで重要であり、基本的な人権であるとの主張に接することが多くなった。

日本では、国民に医療へのアクセスを保証するために、1961年に世界に先駆けて国民皆保険が成立した。この年、国民健康保険が全国規模で実施されたのである。国民健康保険の保険者は市町村（特別区を含む）と国民健康保険組合¹であり、前者の被保険者は市町村（特別区を含む）の住民であった。

総人口の半数、総世帯の5割が国民健康保険に加入したことは、当時、いかに国民皆保険が喫緊の課題であったかを示している。とはいえ、国民皆保険のために、被用者保険²に加入できない者すべてを地域保険である国民健康保険で受け入れるという思い切った方法は実験的でもあった。国民健康保険は、農林水産業者や町の商店主などを主な加入者とする大きな保険であり、当初より、被用者保険に比べ加入者の平均所得は低かったが、やがて顕在化する大きなリスクを抱えていた。

というのは、国民健康保険が「国民皆保険の砦」として、保険原理とあいられない3つの複合的な役割を担っていたからである。すなわち、①医療費引き上げのリスクの高い高齢者層の受け入れ、②失業等によって被用者保険を離脱した者の受け入れ、③保険料の支払いが困難な低所得世帯の受け入れ、である。

高齢者層の受け入れとは違い、あとの2つの役割—社会保険離脱者の受け入れと保険料の支払いが困難な低所得世帯の受け入れ—については、これまであまり議論されてこなかった。本稿では、2008年から2018年において、国民健康保険の被保険者がなぜ減少したか、それがどのようなメカニズムで保険料収入を減少させたかを問いつつ、被保険者数の減少が、国民健康保険の2つの役割をかつてなく強めていることを示したい。そして、それが国民健康保険の財

¹ 国民健康保険組合の被保険者は医師・歯科医師・土木建築業など同種の事業・業務に従事する者である。

² 被用者保険とは、組合健保等の健康保険や共済組合である。

政状況を悪化させる要因である一方で、日本社会全体では、国民健康保険が景気バッファの一つとして、またボーダーライン層の支援として機能していることを述べたい。

考察は次の順序で行う。

第1点は、国民健康保険の被保険者数の減少は、なぜ都市部で問題視されはじめたか、である（第2章）

第2点は、国民健康保険の被保険者数と世帯数について、過去60年間の動向と2008年から2018年の特徴は何か、である（第3章）

第3点は、2008年から2018年、とくに2013年から2018年において、国民健康保険の被保険者数と世帯数はなぜ減少したか、である。これについては、次の順序で考察する。

- ① 農林水産業世帯、その他自営業世帯、被用者世帯、無職世帯等の動向が、2008年から2013年と2013年から2018年とで、どう違うか（第4章1節）
- ② 少子高齢・人口減少、過疎化・都市化、就業構造、従業上の地位、雇用形態の変化等日本社会の構造変化によって、世帯主の職業別世帯数の動向を説明できるか（第4章2節）。
- ③ 国民健康保険の世帯数の変化を景気で説明できるか（第4章3節）。景気のバッファの役割を果たしているか。
- ④ 国民健康保険の世帯数は、制度改正等の影響を受けているか（第4章4節）

制度改正については、未適用事業所の加入促進と2016年10月からのパートタイム労働者の被用者保険への適用拡大をとりあげる。同一労働同一価値の原則がより重視されるようになれば、被用者保険はますます適用範囲を広げることになる。この影響を見逃すことができない。

第3点は、国民健康保険の世帯数の減少は低所得者世帯を増加させたか、である（第5章）。

国民健康保険の世帯総数に定める保険料軽減措置を受ける世帯の割合をもって、低所得世帯の割合とみなすことはできない。というのは、保険料軽減のための所得要件は近年急速に緩和されているからである。国民健康保険会計への一般会計からの法定外繰入金解消を目指した保険料引き上げに備える意味もあると考えられる

第4点は、低所得世帯のうちどれだけが保険料軽減措置を受けているか、である（第6章）。

本稿の主な分析期間を2008年から2018年とした理由は次のものである。2008年を起点としたのは、2008年に後期高齢者医療制度が設立され、国民健康保険から75歳以上の被保険者が離脱したため、それ以前と整合性のあるデータを得ることが難しいからである。2018年までとしたのは、分析時にえられた最新のデータだからである。

2008年から2018年には、濃縮されたようにさまざまなことが起きた。2008年9月のリーマンショックと景気沈滞、2011年の東北大震災の発災、2012年以降の景気回復の始まり、2014年以降の好況期というように、景気沈滞期と好況期の両方を経験した。そして、2016年10月にはパートタイム労働者の被用者保険への適用が拡大され、2018年には国民健康保険の保険者に都道府県が加わる改正等が続いた。これらは被保険者数の動向にどう影響したのか。

第2章 国民健康保険の被保険者数の減少は、なぜ都市部で問題視されはじめたか

国民健康保険は、これまで、たとえば、郡部の町村では少子高齢化や若者の都市への流出に伴う被保険者の減少、高齢化による医療費増、そこから引き起こされる国民健康保険財政の悪化に悩まされてきた。それが今や東京都区部でも、このことを指摘する声が聞かれるようになった。

2018年の制度改正により、公営の国民健康保険の保険者は都道府県と当該都道府県内の市町村（特別区を含む）となり、被保険者は都道府県内に住所を有する者となった。

東京都内市区町村が2018年3月から2020年3月までに東京都に提出した『国保財政健全化計画書』では、都が決定した国民健康保険運営方針にそって市区町村が国民健康保険の赤字、つまり市区町村の一般会計から国民健康保険特別会計への法定外繰入金をいかに解消していくかが示されている。

これによると、ほとんどの自治体が「赤字の原因」として、収入面では、「保険料率の低さ」と「収納率の低さ」、歳出面では、「高齢化による1人当たり医療費の高さ」と「高額療養費の高さ」をあげた。これらは、これまでも「赤字の原因」として指摘されてきたものであり、想定内の回答である。

意外なのは、「赤字の原因」として、世田谷区、目黒区、府中市等8つの市区町村が「被保険者数の減少による収入の減少」をあげたことである。被保険者が減少したことによる収入の減少は、これまで都市部ではほとんど指摘されてこなかった。

国民健康保険の被保険者が都市部で減少しているのであれば、全国で被保険者が減少している可能性が大きく、ひいては収入が減少している可能性も大きい。実態はどのようなのだろうか。

2008年から2018年において、東京都や大阪府の都市部の自治体も含め、日本全域で国民健康保険の被保険者数が減少した。特に、2013年から2018年の被保険者数は過去に例がないほどに減少した。

東京への人口一極集中に代表されるように、東京都はもともと被保険者の減少とはあまり縁のない地域である。その東京においても、国民健康保険の被保険者数³は2008年の367万人から2013年の359万人、2018年の306万人と減少した。2008年から2013年で2%減少し、2013年から2018年で15%減少した（表1を参照のこと）。東京都内の市区町村の被保険者数は、中央区だけはほぼ横ばいで、他は減少した。

公営の国民健康保険の被保険者数（都道府県計）は、2008年の3,383万人から2013年の3,266万人、2018年の2,817万人に減少した。2008年から2013年で3%減少し、2013年から2018年で14%減少した。ここでも2013年から2018年の減少率がきわめて大きい。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
公営計（都道府県計）	33,832	34,183	33,852	33,465	33,080	32,662	32,157	31,466	30,484	29,173	28,165
公営計（東京都）	3,671	3,709	3,702	3,665	3,625	3,589	3,536	3,453	3,335	3,177	3,061
特別区計（東京都）	2,570	2,585	2,578	2,546	2,514	2,488	2,450	2,391	2,310	2,198	2,116
市町村計（東京都）	1,101	1,124	1,124	1,119	1,111	1,101	1,086	1,062	1,025	979	946

資料）東京都『国民健康保険事業状況』、厚生労働省『国民健康保険実態調査』、『国民健康保険事業年報』

³ 東京都『東京都国民健康保険事業状況』、厚生労働省『国民健康保険実態調査』、『国民健康保険事業年報』による。

それでは、自治体が指摘したように国民健康保険の保険料収入は減っているか、見てみよう。表2に示すように、国民健康保険の保険料調定総額（医療分）は、2008年から2018年で次のように推移した。東京都では、2008年で2,318億円、2018年で2,388億円であった。東京都特別区計では2008年で1,723億円、2017年で1,856億円、2018年で1,818億円となった。東京都特別区では、2014年以降、保険料率（均等割と所得割率）を引き上げてきたことを考慮すれば、保険料調定額（医療分）は伸び悩みと言えるだろう。東京都市町村計では2008年で595億円、2018年の570億円と減少した。

公営の国民健康保険の保険料調定額（医療分）（都道府県計）は、2008年の2兆1,171億円、2013年の1兆9,823億円、2018年の1兆6,271億円と減少してきた。2008年から2013年では6%減少し、2013年から2018年では18%減少した。ここでも、2013年から2018年の減少率が大きい。

各都道府県の保険料調定額（医療分）は、2008年から2018年で5%～35%減少し、東京都、福岡県、鹿児島県、沖縄県の4都県を除き43府県については、2008年から2013年の減少率よりも、2013年から2018年の減少率が大きい。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
公営計（都道府県計）	2,117,071	2,068,978	2,030,531	1,999,380	1,980,322	1,982,326	1,945,909	1,850,829	1,812,689	1,728,179	1,627,141
公営計（東京都）	231,770	223,605	229,507	230,845	229,393	232,435	237,452	236,737	241,627	242,856	238,795
特別区計（東京都）	172,261	163,836	172,194	173,169	170,156	172,876	177,779	178,542	182,183	185,636	181,783
市町村計（東京都）	59,509	59,769	57,313	57,676	59,238	59,559	59,673	58,195	59,444	57,219	57,012
資料）表1と同じ											

第3章 国民健康保険の被保険者数と世帯数について、過去60年間の動向と2008年から2018年の特徴

1961年に日本で国民皆保険が実現した。2009年に民間保険か公的な保険のいずれかを選択するという方法で国民皆保険を実現させたドイツとは違い、被用者保険が適用されない者をすべて国民健康保険で引き受けるという大胆な方法をとった。

そのために、国民健康保険の被保険者は、農林水産業従事者、自営業者、家族従業者、零細事業所の被用者、無職の者、失業や定年で被用者保険を離脱した者等多様であり、所得が低く生活保護受給世帯とあまりかわらないボーダーライン層も含まれていた。したがって、国民健康保険の被保険者の平均所得も被用者保険のそれよりは低かった。2008年に75歳以上の者が加入する後期高齢者医療制度が創設され国民健康保険の被保険者は75歳未満となったが、制度の基本的な枠組みは変わらない。

表3は、2008年の数値であるが、国民皆保険のもと、すべての住民がいずれかの医療保険あるいは生活保護法が適用されていることを示している。総人口1億2,625万人のうち、被用者保険が適用される者が61.5%、国民健康保険が適用される者が24.0%、後期高齢者医療制度が適用される者が14.0%、生活保護法適用者が1.7%である。被用者保険が適用される者とは、協会けんぽ、組合健保等の健康保険、共済組合等の被保険者と被扶養者であり、総人口のうち協会けんぽ適用者が31.2%、組合健保適用者が23.4%、共済組合適用者が6.8%である。

	被保険者	被扶養者	計	構成比
	千人	千人	千人	%
総人口			126,254	100.0
協会けんぽ	23,757	15,643	39,400	31.2
法第3条第2項	11	5	16	0.0
組合健保	16,719	12,822	29,541	23.4
船員保険	58	61	119	0.1
共済組合	4,531	4,115	8,645	6.8
国民健康保険	30,256		30,256	24.0
後期高齢者医療制度	17,718		17,718	14.0
生活保護法適用者			2,091	1.7

注1.総人口は人口推計月報（総務省統計局）平成31年4月1日現在（確定値）による。
 2.生活保護法適用者は、「日保護者調査（平成31年3月分）」（厚生労働省・援護局保護課）による。
 3.組合健保、船員保険、国民健康保険、後期高齢者医療は、速報値である。
 4.共済組合は、平成29年度末の数値である。
 表の出所『協会けんぽ 事業年報 平成30年度』

（国民皆保険発足以降の国民健康保険の世帯数の動向）

国民皆保険以降60年、この間の少子高齢・人口減少、過疎化・都市への人口移動、就業構造や雇用構造の変化、家族の変容等の日本社会の構造変化は、国民健康保険に大きな影響を与えた。

発足4年後にあたる1965年において、日本の総世帯数2,309万世帯（国勢調査）の50%に当たる1,159万世帯⁴が国民健康保険に加入していた。農林水産業世帯が42%、その他の自営業世帯が25%と両者で7割近く、まさに農林水産業、その他自営業者のための保険であった。被用者世帯は20%、その他世帯が6%、無職世帯が7%であった⁵。

2008年に、後期高齢者医療制度が設立されたことにより、国民健康保険は大幅に世帯数と被保険者数を減らし、世帯総数は2,197万世帯となった⁶。直近の国勢調査年である2015年の国民健康保険の世帯総数は2,082万世帯であり、日本の総世帯数5,345万世帯に対する割合は39%に低下した。

2018年では、国民健康保険の世帯総数は1,909万世帯で、農林水産業世帯が2%、その他自営業世帯が16%、被用者世帯が32%、その他世帯が4%、無職世帯が45%であった。国民健康保険は、農林水産業世帯とその他自営業世帯の保険から、無職世帯と被用者世帯の保険に様変わりした。しかしながら、国民健康保険は、日本の総世帯の40%が加入する依然として大きな公的医療保険であることにはかわりはない。

このように国民健康保険の世帯総数は2008年で2,197万世帯、2013年で2,152万世帯、2018年で1,909万世帯と継続して低下した。2008年から2018年は世帯総数が2%減少したが、2013年から2018年は11%減少した。2013年から2018年の世帯総数の減少率はこれまでになく大きい。

（国民皆保険発足以降の国民健康保険の被保険者数の動向）

⁴ 公営の国民健康保険の世帯（擬制世帯をのぞく）。擬制世帯とは、国民健康保険の被保険者が属する世帯であるが、世帯主が国民健康保険の被保険者ではない世帯を言う。

⁵ 国民健康保険設立当初から時系列で比較する場合には、連続性を保つために、世帯主の職業不詳世帯を除いた。2008年から2018年に限った分析では、世帯主の職業不詳世帯を含む。

⁶ 2008年には、農林水産業世帯が3%、その他の自営業世帯が17%、被用者世帯が34%、その他世帯が6%、無職世帯が40%であった。

国民健康保険の被保険者総数は、国民皆保険発足当初の1961年で4,681万人⁷と国民の2人に1人が国民健康保険に加入していた。国民健康保険の被保険者数は、1965年ころから趨勢的に増加してきた。1970年には4,336万人（総人口の42%。以下同）、1980年には4,454万人（38%）と停滞したが、1990年前後から高齢人口の増加を受けて被保険者数も増加し、1990年には4,307万人（35%）、2000年には4,763万人（38%）、2007年には5,072万人（40%）となった。

国民健康保険の被保険者数がそれ以前と違う動きを示しはじめたのは後期高齢者医療制度が導入された2008年である。2008年の被保険者数は3,949万人（31%）に減少し、2013年には3,693万人（29%）、2018年には3,026万人（24%）に減少した。2013年から2018年の減少率はこれまでになく大きく、2008年から2018年に被保険者数は6%減少したが、2013年から2018年には18%減少した。

これまでも制度改正により、国民健康保険の被保険者数が減少したことがあった。1984年8月に公布された健康保険法改正により5人未満の従業員を使用する事業所等のうち法人の事業所について、1986年4月から段階的に健康保険を適用した。その結果、国民健康保険の被保険者数は、1986年の4,554万人から1992年の4,243万人まで6年間で7%減少したが、減少率は今回ほど大きくなかった。今回の減少率の大きさはいったいどこからきているのか。

以上みたように、2008年から2018年は、国民健康保険の世帯総数と被保険者数の減少期間が長く、かつ減少率も高い。それがこの期間の特徴である。

第4章 2008年から2018年、とくに2013年から2018年において、国民健康保険の被保険者数と世帯数はなぜ減少したか

第4第1節 世帯類型別にみた世帯の減少率は、2008年から2013年と2013年から2018年とでどう違うか。

⁷組合を除く市町村国民健康保険の被保険者数は4433万人

2008年から2018年の分析に使用するの、公営⁸の国民健康保険の被保険者数と世帯数（擬制世帯を除く）である。公営の国民健康保険では、世帯主の職業別世帯数が公表されるため、世帯主の職業や所得等を知ることができる。国民健康保険には被扶養者の制度はなく、世帯人員は被保険者であり、国民健康保険の保険料（税）は課税限度額を超えないように世帯単位で支払われる。

少子化の進行と単身世帯の増加等によって、国民健康保険に加入する世帯の平均被保険者数は2008年の1.88から2018年の1.66に減少した。したがって、被保険者と世帯の動向には齟齬がないと考えてよい。

なお、2008年から2018年における国民健康保険の被保険者には、1947年から49年生まれの第1次ベビーブーマーと1971年から74年生まれの第2次ベビーブーマーが含まれる。2008年に59歳から61歳であった第1次ベビーブーマーは、2018年には69歳から71歳であり、2008年から2018年まで、ほぼ高齢前期をすごしてきたとみてよい。したがって、第1次ベビーブーマーは、稼得期の被保険者数の時系列比較にはそれほど大きな影響を与えない。また、第2次ベビーブーマーは、2008年に35歳から38歳、2018年には45歳と48歳であり、2008年から2018年まで稼得期にある。

生年による年齢階級人口の差を回避するために、2008年から2018年と期間は限られるが、必要な場合には補足的にコーホート比較も行う。なお、総人口は2008年の1億2808万人から2018年の1億2644万人に約164万人減少した。

（国民健康保険の世帯類型）

国民健康保険に加入する世帯は、世帯主の職業別に6つに分類される。農林水産業世帯、その他の自営業世帯、被用者世帯、その他世帯、無職世帯である。ここで、各世帯類型について簡単に説明しよう。

- ① 農林水産業世帯は、世帯主が農林水産業の自営業者である。
- ② その他の自営業世帯は、世帯主が非農林水産業の自営業者である。

⁸ 公営とは2017年までは市町村（特別区を含む）経営、2018年以降は都道府県及び当該都道府県内市町村（特別区を含む）経営を言う。

- ③ 被用者世帯は、世帯主が、被用者保険が適用されない事業所の雇用者か、あるいは、世帯主が被用者保険の適用事業所で働くものの、被用者保険が適用されない短時間労働者等である。
- ④ その他世帯は、①～③、⑤に該当しない者が世帯主である。
- ⑤ 無職世帯は、世帯主が無職の者である。

国民健康保険の世帯総数（公営、擬制世帯を除く）は、2008年の1,696万世帯から2013年の1,670万世帯、2018年の1,446万世帯に減少した。2008年から2013年で2%減少し、2013年から2018年で13%減少した。2008年から2013年は経済沈滞のあと景気回復を始めた期間である。2013年から2018年は経済回復と好況の期間であり、加えてパートタイム労働者の被用者保険への適用拡大など制度改正があった期間でもある。

（世帯主の職業別世帯の構成比の変化）

2008年、2013年、2018年について、世帯主の職業別世帯の構成比の変化をここで確認したい（表4を参照のこと）。

表4 世帯主の職業別世帯の構成比の推移（2008-2018）（単位：％）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
農林水産業世帯	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2
その他の自営業世帯	15	15	14	13	13	13	13	13	13	14	14
被用者世帯	30	31	31	32	31	31	30	30	30	29	28
その他世帯	5	5	5	4	3	4	4	4	4	4	4
無職世帯	35	35	36	38	38	38	39	39	38	40	40
不詳	12	11	11	11	13	12	12	12	12	12	12

- ①無職世帯のシェアは最も大きく、2008年には35%であったが、2018年では40%と高まった。景気沈滞期にもシェアは伸びたが、好況期になってもシェアは伸びた。
- ②被用者世帯のシェアは無職世帯に次ぐものの、2008年では30%、2011年には32%と景気沈滞期に上昇したものの、それ以降の景気回復期、好況期を通じてシェアを落とし2018年は28%になった。2011年のピーク時から最もシェアを落としたのは被用者世帯である。2018年では、被用者世帯と無職世帯は、全世帯の7割弱をしめるほどになっている。

- ③その他の自営業世帯のシェアは3番目に大きく、2008年に15%であったが、景気沈滞期の2011年に13%に低下した後、2017年には14%まで回復した。
- ④農林水産業世帯のシェアは最も小さく、2008年の3%から2011年の景気沈滞期に2%に低下し、2018年まで同水準を維持している。その他自営業世帯と農林水産業世帯の世帯構成比を合計しても全体の2割にはならない。

興味深いことに、すべての世帯類型が景気に対して同じように反応しているわけではない。被用者世帯と無職世帯は景気沈滞期にシェアを伸ばし、農林水産業世帯やその他自営業世帯はシェアを低下させた。また、好況期には被用者世帯はシェアを低下させ、その他自営業世帯はシェアをやや回復させた。このことと国民健康保険の景気バッファとしての役割との関係の後に考察しよう。

(国民健康保険の世帯総数の減少に、どの世帯類型が最も寄与したか)

2008年から2018年にかけて、国民健康保険の世帯総数の変化を世帯類型別世帯数の変化によってどの程度説明できるかという、世帯類型別の寄与率を示したのが表5である。内容は以下のようにまとめられる。世帯数の変化と景気との関連については、第4章3節でさらに分析する。

	2008~09	2009~10	2010~11	2011~12	2012~13	2013~14	2014~15	2015~16	2016~17	2017~18
世帯総数の年間増加	49400	15850	-99950	-35250	-190350	-180600	-358500	-518000	-684200	-505650
農林水産業世帯	-100	60	54	17	16	14	3	7	1	3
その他自営世帯	-248	-834	158	44	29	0	16	-1	2	9
被用者世帯	605	-47	-40	555	19	68	55	33	54	37
その他世帯	-23	-632	153	141	-52	-8	4	4	17	-1
無職世帯	146	986	-235	6	5	-12	44	44	11	35
不詳	-280	568	10	-663	82	38	-22	14	15	16

- ① 農林水産業世帯とその他自営業世帯とその他世帯は、2008年から2011年の景気沈滞期に大きく世帯数を減らし、その後もわずかずつ世帯数を減らした。2013年から2018年の世帯減少率はかなり小さい。

- ② 被用者世帯は、2008年から2009年に一気に増加し、再度2010年から2011年に増加した後、2011年から2012年に大きく減少しはじめた。2013年から2014年以降は、世帯総数の減少数の33%から68%を説明するほどに被用者世帯は大きく減少した。
- ③ 無職世帯は2008年から2011年で大きく増加した後、2014年以降は減少し、世帯総数の減少数の11%から44%を説明するほどであった。
- ④ 2008年から2013年の不況期においては、景気の直撃を受けて世帯数を大きく減らした世帯類型（農林水産業世帯、その他自営業世帯）と、景気のバッファーとなり世帯数を大きく増加させた世帯類型（被用者世帯と無職世帯）の2つが明らかになった。反対方向に大きく動く2つの勢力が拮抗した結果、世帯総数はそれほど大きく減少しなかった。2008年から2013年の世帯総数の減少は、主に景気悪化によってもたらされた。
- ⑤ 2013年から2018年の経済回復期と好況期において、農林水産業世帯、その他自営業世帯、その他世帯の世帯数が減少しているものの寄与率は非常に小さい。不況期にそれほど大きく世帯数を減らしたのとは対照的である。一方、被用者世帯と無職世帯の寄与率は大きく、被用者世帯、次に無職世帯が大きく減少した。景気の回復、好況等により、被用者世帯や無職世帯等から被用者保険への離脱が多かったことを意味する。

第4章2節 少子高齢・人口減少、過疎化・都市化、就業構造、従業上の地位、雇用形態の変化等日本社会の構造変化によって、世帯類型別構成比の変化を説明できるか

世帯主の職業別世帯数およびその構成比に影響を与えたのは、就業構造、「従業上の地位」、雇用形態の変化、人口の高齢化等の国民皆保険が発足したあとの日本社会の構造変化や景気動向等である。順次、述べよう。

（1）就業構造の変化－農林水産業世帯の減少

就業構造の変化に最も大きく影響されたのは国民健康保険の農林水産業世帯である。経済成長に伴い、第1次産業就業者が著しく減少し、第3次産業就業者が増加した。

国民皆保険が発足した1961年には、第1次産業就業者は1,303万人（構成比29%。以下同。）、第2次産業就業者は1,323万人（29%）、第3次産業就業者は1,872万人（42%）であった。第1次産業は1950年代に、第2次産業は1992年にピークを迎えその後就業者数が著しく減少した。2000年には、第1次産業就業者は296万人（5%）、第2次産業就業者は1,825

万人（29％）、第3次産業就業者は4,209万人（66％）となり、2018年には、第1次産業就業者は228万人（3％）、第2次産業就業者は1,566万人（24％）、第3次産業就業者は4,870万人（73％）となった。

	1960	1980	2000	2010	2015	2018	2019	2020
基幹的農業従事者	1175万人	413万人	240万人	205.1万人	175万人	145.1万人	140.4万人	136.1万人
資料：『農業センセス』等								

表6に示すように、農林水産業の基幹的従事者数は、2008年には197万人であったが2018年には145万人と減少した⁹。基幹的農業従事者とは、自営農業を主とする者である。農林水産業従事者のうち、国民健康保険の農林水産業世帯の世帯主となるのは、農林水産業の基幹的従事者と考えられる。

第1次産業従事者の著しい減少および基幹的農業従事者等の減少を反映して、国民健康保険の農林水産業世帯の構成比は1961年の42％から、1985年には14％、後期高齢者が国民健康保険から分離された2008年には3％、2018年には2％と設立当初では想像できないほどに低下した。農林水産業世帯は、2008年の51万世帯から2018年の29万世帯に減少した。もともとの構造的な減少が、経済沈滞の打撃で加速した。

（2）「従業上の地位」の変化—その他の自営業世帯の減少

「従業上の地位」の変化の影響を最も強く受けたのは国民健康保険のその他自営業世帯である。総務省の『労働力調査』等によると、農林水産業者を除く自営業者は、1960年の1,006万人から2018年の535万人に減少し、とくに2008年から2018年で75万人減少した（表7を参照のこと）。国民健康保険のその他自営業世帯は2008年の260万世帯から2018年の200万世帯まで減少した。このように、その他自営業者世帯の動向も、農林水産業者を除く自営業者の減少を反映している。

⁹ 75歳以上を含む。

ちなみに、家族従業者も 1960 年の 1,006 万人から 2018 年の 535 万人まで減少し、とくに、2008 年から 2018 年で 75 万人減少した。

2008 年から 2013 年の景気停滞期には、その他自営業者世帯の世帯数が大きく減少し、2013 年以降の景気回復以降はわずかに減少しただけであった。農林水産業世帯と同じく、もともと構造的に減少していたものが、不況の打撃を受けて大きく減少した。被用者世帯とは全く異なる動きである。

(3) 就業者の増加—被用者世帯の減少

総務省の『労働力調査』等によると、就業者数は、1960 年の 2,370 万人から 1980 年の 3,971 万人、2000 年の 5,393 万人、2010 年の 5,500 万人、2018 年の 5,936 万人と増加し、雇用者数も 2000 年の 5,267 万人、2010 年の 5,508 万人、2018 年の 5,936 万人と増加した（表 7 を参照のこと）。

	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
就業者	5,536	6,249	6,446	6,409	6,314	6,298	6,293	6,280	6,326	6,371	6,401	6,465	6,530	6,664
自営業主	951	878	731	609	597	582	568	560	555	559	546	530	528	535
家族従業者	603	517	340	224	203	190	188	180	174	168	162	154	151	151
雇用者	3,971	4,835	5,356	5,546	5,489	5,500	5,512	5,513	5,567	5,613	5,663	5,750	5,819	5,936

資料:『労働力調査』

雇用者が増加したにもかかわらず、国民健康保険の被用者世帯は急速に減少した。被用者世帯は 2008 年の 505 万世帯から 2011 年の 538 万世帯と景気沈滞期に増加した後、減少に転じ、2018 年には 411 万世帯となり、ピークであった 2011 年の 538 万世帯から 127 万世帯も減少した。このことは、どう説明すればよいか。次章で無職世帯の動向とあわせて考察する。

(4) 高齢者世帯の増加—無職世帯の減少

厚生労働省『厚生行政基礎調査』、『国民生活基礎調査』によれば、少子高齢・人口減少が進む中、65 歳以上の者のいる世帯は 2000 年で 1,482 万世帯であったが、2010 年には 2,071 万世帯、2018 年には 2,493 万世帯と急増した。65 歳以上の者のいる世帯の増加は、国民健康保険の無職世帯を増加させると予測されるが、実態は少し違った。2008 年から 2018 年において、無職世帯は増え続けたわけではなく、被用者世帯と幾分似通った動きを示した。

国民健康保険の無職世帯数は、2008年の594万世帯から2014年の641万世帯に50万世帯増加した後、減少に転じ2018年には577万人で、ピークであった2014年の数値と比べると64万世帯ほど減少した。

このこともどう説明すればよいか。次章で被用者世帯の動向とあわせて考察する。

第4章3節 国民健康保険の世帯数の変化を景気で説明できるか。国民健康保険は景気のバッファの役割をどう果たしているか。

前節でみたように、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯の動向は、必ずしも、経済社会の構造変化と一致しなかった。就業者や雇用者は増えているのに、被用者世帯は減少し、高齢者世帯は増えているのに、無職世帯は減少した。ここでは、世帯数の動向と景気との関係をさらに考察する。

(2008年から2018年の国民健康保険の被用者世帯の動向)

2008年から2018年の国民健康保険の被用者世帯の動向を今一度確認しよう。2008年から2018年の2時点でみると被用者世帯は94万世帯減少しているが、継続して減少したわけではない。2008年の505万世帯から2009年の535万世帯に急増したあと2011年まで530万台が続いた後、減少に転じ、2013年の515万世帯、2018年の411万世帯と推移してきた。

生年による年齢階層人口の差を避けるために、国民健康保険の被用者世帯について、世帯主の年齢階級別コーホート（5歳の年齢階級）比較による世帯数の動向は、次のものである。

2008年と2013年との比較では、2008年で世帯主30~34歳と65~69歳を除くすべてのコーホートにおいて、2013年に世帯数が増加した。2008年で世帯主65~69歳のコーホートが、2013年に減少するのは、雇用からの引退期でもあり当然と言える。

2009年と2014年との比較では、2009年で世帯主が19歳以下、20~24歳、50~54歳、55~59歳、60~64歳の5つのコーホートにおいて、2014年に世帯数が増えた。一方、2009年で世帯主が25~29歳、30~34歳、35~39歳、40~44歳、45~49歳、65~69歳の6つのコーホートにおいて、2014年に世帯数が減少した。

2010年と2015年との比較では、2010年に世帯主が25~29歳、30~34歳、35~39歳、40~44歳、45~49歳、50~54歳、65~69歳のコーホートにおいて、2015年に世帯数が減少した。

2011年と2016年との比較では、世帯主が25～29歳、30～34歳、35～39歳、40～44歳、45～49歳、50～54歳、60～64歳、65～69歳のコーホートにおいて、2016年に世帯数が減少した。2012年と2017年、2013年と2018年の比較においても、2011年と2016年の比較と同じであった。

つまり、コーホート比較においても、2014年以降急速に、稼得世代において被用者世帯が減少した。この動向は被用者世帯の特徴である。無職世帯でも被用者世帯ほど大きな動きではないものの似通った動きがあった。

(2008年から2018年の景気指標)

被保険者数の動向が景気に対してどの程度感応的かを、短期間で考察することは難しい。

しかしながら、2008年から2018年は、2008年9月のリーマンショックとそれに続く景気沈滞、2011年の東北大震災があり、その後順調に景気が回復し好況となった貴重な期間である。見当をつけることはできよう。

まず完全失業者数の動向を見よう(表8を参照のこと)。リーマンショックが起きた2008年の完全失業者数は265万人であったが、2009年には336万人と増加し、2010年には334万人と横ばいとなった。世界金融危機の余波をうけた2000年、2001年の景気停滞期と同じ水準である。東北大震災が起きた2011年の完全失業者は302万人で、それ以降低下し、2012年には285万人、2018年には166万人と減少した。

完全失業率は、2008年の4.0%から、2009年と2010年には5.1%と上昇した後、2011年には4.6%、2012年には4.3%と次第に低下し2018年には2.4%となった。

有効求人倍率は2007年に1.04であったが、2008年には0.88、2009年には0.47に低下し、2010年には0.52、2012年には0.80、2013年には0.93と回復した。そして、2014年には1.09となり、23年ぶりの高水準と言われ、2015年には1.2、2016年には1.36、2017年には1.5、2018年には1.61まで上昇した。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
完全失業率(%)	4	5.1	5.1	4.6	4.3	4	3.6	3.4	3.1	2.8	2.4
完全失業者数(人)	265	336	334	302	285	265	236	222	208	190	166
有効求人倍率	0.88	0.47	0.52	0.65	0.8	0.93	1.09	1.2	1.36	1.5	1.61

(被用者保険は景気に感応したかー被用者保険の被保険者の動向(厚生年金))

2008年から2018年にかけて、被用者保険から被保険者がどの程度離脱し、国民健康保険に加入したかを、可能な限り明らかにしたい。これは、国民健康保険が、景気のバッファとしていかに機能しているかを明らかにすることでもある¹⁰。

しかしながら、健康保険の協会けんぽと組合健保等の被保険者数をもとに、景気沈滞期等における被用者保険からの離脱者を推計することには次のような難しさがある。

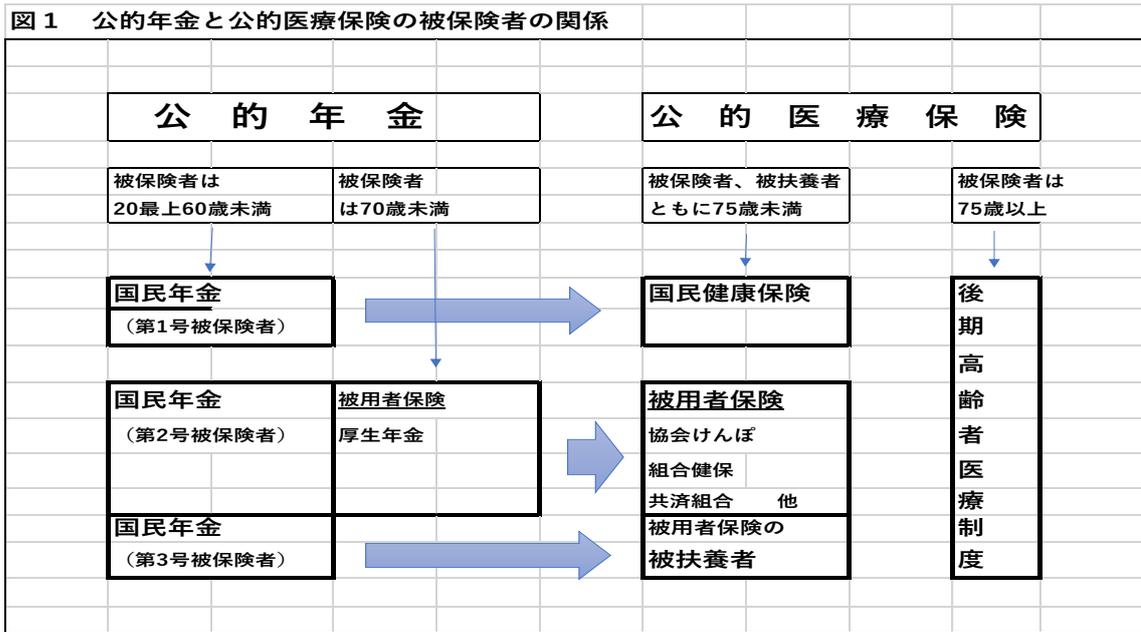
健康保険には任意継続被保険者制度があり、近年減少したとはいえ、利用者数は年間80万人から150万人にのぼる。任意継続被保険者制度とは、被用者保険の被保険者が退職したあとも、引き続き最長2年間退職前に加入していた被用者保険の被保険者であり続けるか、それとも被用者保険を離脱して国民健康保険の被保険者になるかを選択できる制度である。一般に年収が低いほど国民健康保険を選び、世帯員数にもよるが年収500万円以上では被用者保険を選ぶ。したがって、健康保険の被保険者数の動向だけから、被保険者数の景気に対する反応を詳しく推測することは容易ではない。

この難点を克服するために、厚生年金の被保険者数を健康保険の被保険者数の代理変数とする。協会けんぽ、組合健保等の健康保険の被保険者が加入する年金は厚生年金である¹¹(図1を参照のこと)。公務員数は景気感応的ではないので、厚生年金被保険者数は共済組合員を含まない厚生年金第1号被保険者とする。ただし、厚生年金の被保険者は70歳未満であるため、厚生年金と比較する場合には、国民健康保険の世帯主の年齢を70歳未満とする。

厚生年金の被保険者と国民健康保険の被用者世帯を比較するうえで、留意すべきことは、①厚生年金の被保険者と国民健康保険の世帯は単位が違うこと、②厚生年金の被保険者数は全被保険者数であるが、国民健康保険の世帯主の職業別世帯数は擬制世帯を除外しているために、除外しない場合と比べて総世帯数が8割程度と少ないことである。

¹⁰ なお、被用者保険の被保険者であった者が、失業などによって被用者保険を離脱した場合、選択肢は3つある。①国民健康保険の被保険者になる、②被用者保険の被扶養者になる¹⁰、③生活保護を受給する、である。

¹¹ 共済組合2015年10月から。



(厚生年金被保険者数の動きは景気の影響を受けたか)

厚生年金の被保険者数¹²は、リーマンショック直後の2008年9月で3,522万人であったが、2009年9月には3,466万人に減少し、1年間でおよそ56万人減少した。その後、厚生年金の被保険者数は3400万人台で停滞し、4年後の2013年9月になってやっと2008年9月を超える3,538万人に回復した。2015年9月には3,679万人、2016年度末には3,778人、2018年度末には3,987万人と急増した。2013年9月からの5年間でおよそ450万人増加した(表9-1~2を参照のこと)。

表9-1 厚生年金被保険者数、国民健康保険被用者世帯数、国民健康保険被用者世帯数(世帯主の年齢が70歳以下)の動向(2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
厚生年金被保険者	35,216,035	34,663,052	34,693,230	34,802,862	35,018,114	35,376,858	36,012,709	36,788,774	37,779,376	39,143,355	39,867,278
国保被用者世帯(70歳未満)	4,730,250	4,995,800	4,964,950	4,966,800	4,753,350	4,707,850	4,532,150	4,358,950	4,162,850	3,777,600	3,534,350
国保被用者世帯	5,049,900	5,348,950	5,341,500	5,381,600	5,185,850	5,149,200	5,026,300	4,828,150	4,659,050	4,292,050	4,107,350

注) 各年9月末の数値である。

¹² 第1号被保険者。民間の事業所で使用される者である。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
厚生年金被保険者	35,216,035	34,663,052	34,693,230	34,802,862	35,018,114	35,376,858	36,012,709	36,788,774	37,779,376	39,143,355	39,867,278
国保無職世帯（70歳未満）	3,805,050	3,841,000	4,029,700	4,116,550	4,070,400	3,964,250	3,955,900	3,832,450	3,735,550	3,611,350	3,363,300
国保無職世帯	5,937,750	6,009,850	6,166,100	6,400,700	6,398,650	6,388,950	6,410,500	6,251,600	6,023,100	5,947,600	5,769,300

注）各年9月末の数値である。

（厚生年金の被保険者数の動きに感応したのは、国民健康保険の被用者世帯）

2008年から2018年において、厚生年金の被保険者数の動向に感応した動きを示したのは、国民健康保険の世帯総計ではなく、被用者世帯と無職世帯である。

景気の悪化によって被用者保険の被保険者が失業した場合、それ以上被用者保険の被保険者でいることはできない。すぐに他の職が見つかり、被用者保険に加入できる者以外は、国民健康保険に加入することになる。一般には、ある者は、個人事業主の従業員1~4人の被用者保険非適用事業所、あるいは従業員5人以上であるが法定16業種以外の被用者保険非適用事業所で働くか、または適用事業所で被用者保険が適用されない短時間労働者として働くことになる。その場合には、彼らは、国民健康保険の被用者世帯の世帯主か世帯員、あるいは他の世帯類型の世帯員になる。また、ある者は、職が見つからず国民健康保険の無職世帯の世帯主か世帯員、あるいは他の世帯類型の世帯員になる。国民健康保険の被用者世帯や無職世帯が景気悪化によって増加するのは、こうした理由である。

世帯主の年齢が70歳未満の国民健康保険の被用者世帯は、2008年¹³には473万世帯であったが、2009年には500万世帯に増加した。2011年に497万世帯となった後減少し始め、2018年には353万世帯に減少した。世帯主の年齢が70歳未満の被用者世帯はピーク時の2009年の500万世帯から2018年の353万世帯まで147万世帯も減少した。

世帯主の年齢が70歳未満の国民健康保険の無職世帯の動向は次のとおりである。2008年には381万世帯であったが、2011年の412万世帯までゆっくりと増加した。その後減少し始め、2018年には336万世帯に減少した。ピーク時の2011年の412万世帯から76万世帯も減少したことになる。

¹³ 調査月は9月である。

表10 に示すように、2008年から2018年まで、厚生年金の被保険者と世帯主の年齢が70歳未満の国民健康保険の被用者世帯との相関係数は、-0.9940でありかなり高い。世帯主の年齢を75歳未満の被用者世帯としても、相関係数は-0.9899である。

	全被用者世帯	被用者世帯（70歳未満）	全無職世帯	無職世帯（70歳未満）
厚生年金被保険者数	-0.9899	-0.994	-0.6166	-0.8884

注）各年9月末の数値である。

2008年から2018年まで、厚生年金の被保険者と世帯主の年齢が70歳未満の国民健康保険の無職世帯との相関係数は、-0.8884でありこれも高い。世帯主の年齢が75歳未満の無職世帯との相関係数は-0.6166とそう高くはない。

年金とは違い医療は差し迫った問題なので、被用者保険と国民健康保険間の異動は、時間をかけずにスムーズに行われ、1年という単位で見ればほぼ同時期に起きているとみてよい。したがって、国民健康保険で景気のバッファとしての役割を果たしているのは被用者世帯、そして世帯主の年齢が70歳未満の無職世帯であることがここでも示された。

つまり、景気が悪化すると厚生年金の被保険者数が一気に減少し、その後もしばらく伸び悩む一方で、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯は景気悪化とともに一気に増加した。その後、景気が回復し、厚生年金被保険者数が増えるとともに、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯は減少し、減少率は被用者世帯の方が大きかった。特に、2014年以降は厚生年金の被保険者数は増加率、国民健康保険の被用者世帯の減少率、ともに大きかった。無職世帯が被用者世帯に次ぐ減少率であった。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
協会けんぽ（千人）	19,496	19,517	19,580	19,631	19,871	20,303	20,902	21,577	22,428	23,203	23,757
対前年伸び率（%）	-1.6	0.1	0.3	0.3	1.2	2.2	2.9	3.2	3.9	3.5	2.4
組合健保（千人）	15,906	15,722	15,574	15,553	15,537	15,598	15,644	15,811	16,284	16,486	16,719
対前年伸び率（%）	0.2	-1.2	-0.9	-0.1	-0.1	0.4	0.3	1.1	3	1.2	1.4
資料	『協会けんぽ 事業年報』										

ここで、厚生年金の被保険者数の動向が、医療保険の動向と矛盾がないことを確認しておく。表 11 は、被用者保険である協会けんぽと組合健保の被保険者数と対前年伸び率を示したものである（70 歳以上 75 歳未満の被保険者を含む）。表 11 と表 12 では、協会けんぽは政管健保と表記され、一般には、中小企業従業員を対象とし、健保組合は大企業従業員を対象とする。協会けんぽの被保険者数は 2008 年から 2013 年で 4%増加し、2013 年から 2018 年で 17%増加した。組合健保は解散もみられるものの、2008 年から 2013 年で 2%増加し、2013 年から 2018 年で 7%増加した。国民健康保険の被保険者の異動事由で最も多いのは、協会けんぽからの離脱と協会けんぽへの参加であり、国民健康保険と協会けんぽを行き来する労働者が多いことを示す。

（国民健康保険の労働市場におけるダイナミックな動き）

これまでに、2008 年のリーマンショックにより引き起こされた景気沈滞期に厚生年金の被保険者が減少し、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯が増加したこと、また 2013 年以降の景気回復期および好況期には、厚生年金の被保険者数が急増する一方で、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯が急減したことを示した。たしかに、景気沈滞期に所得の低い世帯がより多く加入する保険は、財政的にもリスクが大きい。

しかし、日本経済全体で見れば、国民健康保険は、不況で職を失った人々に医療保険を提供することで生活を支え、好況期には被用者保険に送り出すという景気バッファとして役割を果たしている。また、転職行動の容易にする保険でもある。

その役割の主な担い手は、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯であることをこれまで明らかにしてきた。非正規労働者が増加し、国民健康保険で被用者世帯と無職世帯のシェアが大きくなった今日、その役割はかつてなく大きい。

さらに、国民健康保険者は、転職者の受け手、送り手としてダイナミックな動きを示している。それは、国民健康保険の被保険者の異動状況によって知ることができる。表 12 は、国民健康保険の被保険者の年齢階級別、取得・喪失別、異動の状況を示したものである。『国民健康保険実態調査』平成 19 年度版から得たものであり、5 歳ごとの年齢階級別、異動事由別に被保険者数が整理されている貴重なデータである。このように分類された異動事由は、『国民健康保険実態調査』平成 17 年度、18 年年度、19 年度に掲載された。掲載されたデータは 75 歳以

上の被保険者を含んでいたが、表 12 は、2008 年以降のデータと比較可能なように 75 歳未満の被保険者の数値とした。単位は千人である。

表12 被保険者の年齢階級別、取得・喪失別、異動の状況							市町村 全世帯				
加入者	転入	社会保険離脱					小計	生保廃止	出生	その他	計
		政管健保	健保組合	共済組合	その他	不詳					
総数	1,188	2,333	927	103	3	304	3,670	51	225	466	5,600
0~19歳	174	428	130	9	1	54	622	14	225	86	1,121
20~59歳	903	1,500	595	72	2	221	2,390	29		321	3,643
60~74歳	111	405	202	22		29	658	8		59	836
脱退者	転出	社会保険加入					小計	生保開始	死亡	その他	計
		政管健保	健保組合	共済組合	その他	不詳					
総数	1,006	2,473	1,112	51	6	98	3,740	151	202	473	5,572
0~19歳	169	499	193	3		16	711	49	2	85	1,016
20~59歳	749	1,798	853	43	5	76	2,775	72	47	316	3,959
60~74歳	88	176	66	5	1	6	254	30	153	72	597

資料) 『国民健康保険実態調査』平成19年度

国民健康保険の新たな被保険者となる事由は、転入、社会保険離脱、生活保護廃止、出生、その他¹⁴があり、国民健康保険の被保険者をやめる事由は、転出、社会保険加入、生活保護開始、死亡、その他がある。ここでいう社会保険とは被用者保険のことである。

表 12 によれば、2007 年に、国民健康保険に加入した者は 560 万人である。社会保険を離脱して国民健康保険に加入する者には定年後の高齢者が多いと考えられがちだが実態は違う。社会保険を離脱して国民健康保険に加入した 60 歳以上 75 歳未満の者は、社会保険離脱者総数の 18% にすぎない。20 歳以上 60 歳未満が 65%、0 歳以上 19 歳以下が 17% と、圧倒的に 20 歳以上 60 歳未満の稼得世代が多い。国民健康保険に加入する前の社会保険は、協会けんぽが 64%、組合健保が 25% と、協会けんぽが多い。

一方、2007 年に国民健康保険を離脱した者は 557 万人である。60 歳以上 75 歳未満の者で社会保険に加入するために国民健康保険を離脱する者は少なく、社会保険加入者総数の 7% であ

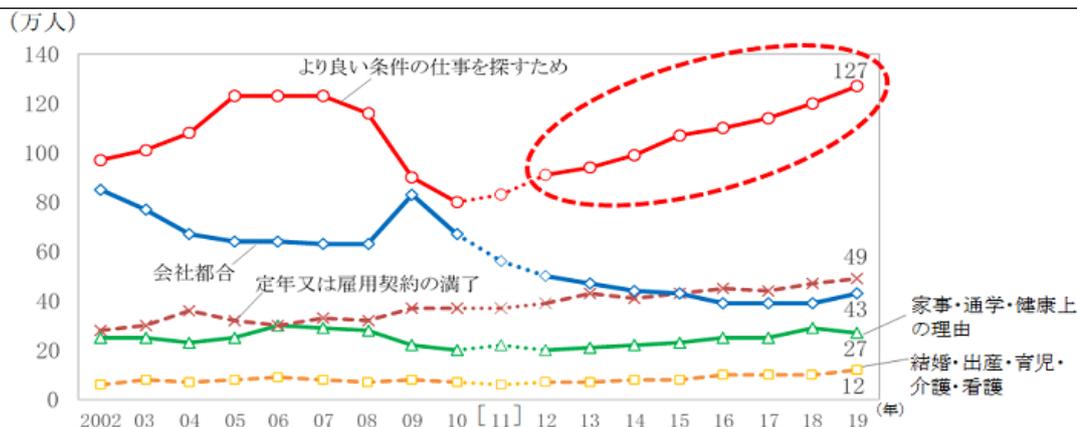
¹⁴ 2008 年以降の異動事由には後期高齢者医療制度の離脱及び後期高齢者医療制度に加入の項目がある。

る。20歳以上60歳未満が74%、0歳以上19歳以下が19%と、圧倒的に20歳以上60歳未満が多い。

この年の75歳未満の被保険者総数は3,825万人であったため、国民健康保険に加入した者も、国民健康保険から離脱した者も、被保険者総数の10%に相当する多さである。つまり、国民健康保険とほかの医療保険の間で活発な出入り、異動があるということである。このことは、国民健康保険が多くの失業者や転職者を支えていることを示す。

好況の時には、自己都合の転職も多くなり、社会保険への加入者が増える。反対に、景気沈滞期には、被用者保険から被保険者が急激に離脱し、その後は、離脱者が少ない落ち着いた時期を一時的に迎える。自己都合で転職をする人も減るからである。

図2 前職の離職理由別 転職者数（単位：万人）



出所) 総務省統計局『労働力調査』統計トピックス No.123

図2は、前職の離職理由別の転職者数を示したものである。好況期には、圧倒的により良い条件の仕事を探すためという離職理由が多いが、景気沈滞期には急速に低下し、また景気回復期に上昇する。人員整理等の会社都合退職は、景気沈滞期には急速に上昇する。表12の社会保険離脱という異動理由の数値だけでは、より良い条件の仕事を探すための転職によるものか、人員整理等の会社都合による退職によるものかの区別がつかない。

景気沈滞期に人員整理等の会社都合による退職による社会保険離脱が大幅にふえているにもかかわらず、自己都合の転職による社会保険離脱がそれ以上に減るために、全体としては社会保険離脱が前年よりも減る場合があるのはそのためである。

ちなみに景気沈滞期には、社会保険に加入するために国民健康保険を離脱する者も大きく減少する。

表 13 は、2008 年から 2018 年について、国民健康保険の異動事由別に被保険者の増減状況を示している（公営+国保組合の総数）。社会保険との異動とは、社会保険を離脱して国民健康保険に加入した者と、社会保険に加入するために国民健康保険を離脱した者との差を示す。これによると、社会保険との異動は景気沈滞期には増え、景気が回復するにつれ減少する。制度等の大幅な変更があった年にも当然変動する。好況時にはマイナスになることもなる。

また、表 13 からは、生活保護と国民健康保険の関係も読み取ることができる。生活保護の異動とは、生活保護を廃止して国民健康保険に加入した者と、生活保護受給を開始するために国民健康保険を離脱した者との差を示す。これによると、生活保護との異動は、景気沈滞期には増え、景気が回復し、好況期になるにつれ減少する。このことは、後述するように、国民健康保険がボーダーライン層を日頃からいかに支えているかを示している。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
転出入・その他	-34	5	-71	-88	-21	34	54	92	91	86	81
社会保険との異動	826	878	1054	896	678	364	183	21	-379	-150	178
生活保護との異動	-116	-204	-179	-135	-112	-79	-74	-63	-60	-53	-51
後期高齢者医療制度との異動	-11861	-1046	-1117	-1102	-1158	-1033	-1106	-1237	-1329	-1265	-1205
自然増減	-3	-3	-15	-26	-25	-30	-38	-44	-53	-67	-85
計	-11188	-370	-327	-455	-638	-744	-981	-1232	-1730	-1449	-1171

(注1) 市町村と国保組合の総数である。
(注2) 「割合」は3月～2月の年度平均被保険者数に対する比率である。
資料) 『国民健康保険実態調査』各年

第4章4節 国民健康保険の世帯数は、制度改正等の影響を受けているか

健康保険の制度改正等が、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯にいかに関与したかを考察する。すでに述べた通り、厚生年金の被保険者数を健康保険の被保険者数の代理変数とする。

健康保険と厚生年金は被用者保険であり、適用に関する改正はともに実施される。本章でとりあげるのは、「適用漏れの防止、適用促進対策」と「パートタイム労働者の適用促進」の2つである。はじめに、理解を容易にするために、被用者保険の適用事業所等について説明する。

(1) 被用者保険の適用事業所

被用者保険が適用されるには、①適用事業所であること、②労働時間が一定以上等の条件を満たすことが必要である。まず被用者保険が強制的に適用される適用事業所とは何かをみよう(表14を参照のこと)。

事業所は法人と個人事業主に分けられ、業種は法定16業種¹⁵と法定16業種以外の業種(非適用業種)¹⁶に分けられる。①法人である場合には、業種にかかわらず強制適用事業所となる。②個人事業主のうち、常時5人以上の者を使用する事業所で、かつ物の製造・加工等法定16業種に該当するものは強制適用事業所となる。③個人事業主のうち常時5人以上の者を使用する事業所であっても、農林水産業、接客娯楽業等法定16業種以外の業種は強制適用事業所ではない。④個人事業主のうち、常時使用する者が5人未満の事業所は強制適用事業所ではない。ただし、③と④の事業所に関しては任意包括適用事業所となることができる。

	法人	個人事業主	
5人未満の事業所	適用 ①	業種に関わらず：非適用 ④	
5人以上の事業所	適用 ①	法定16業種：適用 ②	非適用業種(法定16業種以外)：非適用 ③

¹⁵ 法定16業種とは、①物の製造、加工、選別、放送、修理又は解体の事業、②土木、建築その他工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊、解体又はその準備の事業、③鉱物の採掘又は採取の事業、④電気又は動力の発生、電動又は供給の事業、⑤貨物または旅客の運送の事業、⑥貨物積みおろしの事業、⑦焼却、清掃又はと殺の事業、⑧物の販売又は配給の事業、⑨金融又は保険の事業、⑩物の保管又は賃貸の事業、⑪媒介周旋の事業、⑫集金、案内又は広告の事業、⑬教育、研究又は調査の事業、⑭疾病の治療、助産その他医療の事業、⑮通信又は報道の事業、⑯社会福祉法に定める社会福祉事業及び更生保護事業法に定める更生保護事業、である。

¹⁶ 法定16業種以外の業種(非適用業種)は、①農業、林業、水産業、②接客娯楽業(宿泊業、飲食サービス業、娯楽業、理容業等)、③士業(弁護士、税理士、社会保険労務士等)、④デザイン業、経営コンサルタント業、⑤写真業、⑥宿泊業、飲食サービス業、⑦洗濯・理容・美容・浴場業、⑧娯楽業(映画館、スポーツ施設提供業等)、⑨警備業、⑩政治・経済・文化団体、⑪神社、寺院、教会等の宗教、などである「厚生労働省資料による」。なお、2021年10月1日より士業事業所が適用業種に加えられることになった。具体的には、税理士、公認会計士、弁理士、社会保険労務士などである。

(国民健康保険が適用される住民)

以上より、国民健康保険が適用されるのは、①常時働く従業員が5人未満の個人事業主の事業所で働く者、②常時5人以上の者を使用する個人事業主の事業所であるが、理容業、宿泊業等の法定16業種以外の業種(非適用業種)の事業所で働く者である。

国民健康保険組合は、同種同業の者が加入し、法定16業種以外の業種のうち理容業、医師、歯科医師、土建業などの組合がある。国民健康保険の全被保険者のうち国民健康保険組合に加入している者は1割に満たない。

被用者保険の強制適用条件を満たす事業所であるにもかかわらず、被用者保険を適用していない事業所は未適用事業所と呼ばれる。未適用事業所の被保険者は、国民健康保険の被保険者となっていると考えられる。

(2) 適用漏れの防止、適用促進対策

健康保険法と厚生年金法では、これまで被用者保険の適用範囲を拡大してきた。たとえば、1944年の改正でそれまで常時10人以上の従業員を使用する事業所としていた適用事業所の要件を、常時5人以上の従業員を使用する事業所と緩和した。健康保険法は1984年の改正で1986年から段階的に実施し、厚生年金法は1985年の改正により、1988年以降は、常時従業員を使用する法人の事業所も適用事業所された。近年は短時間労働者への適用拡大のために段階的に制度改正が行われている。これについては後述する。

(未適用事業所への適用促進)

法律的には適用事業所であるが、健康保険にも厚生年金にも加入していない未適用事業所の適用促進が国民健康保険にもたらした影響についてまとめよう。未適用事業所の適用促進は、1986年の適用事業所の範囲の拡大から本格的に取り組まれることとなった。

「健康保険、厚生年金保険の適用促進の実施状況について」平成16年度 特定検査対象に関する検査状況 会計検査院」によれば、2004年度中の適用促進により適用にいたったのは2,596事業所である。

2006年には「厚生年金保険に関する行政評価・監視 結果報告書」が総務省行政評価局から適用漏れ事業所、徴収漏れの保険料などについての調査報告書が出され、2008年、2009年に厚生労働省から改善措置状況の回答されている。

未適用事業所の適用促進は、課題として取り組まれてきたものの近年まで効果はそれほどあがらなかった。未適用事業所の情報を得るには、他の機関と連携が不可欠であり、2002年度から雇用保険適用事業所情報、2012年度から法人登記簿情報、2015年度からは国税庁の法人事業所の情報が提供されている。指導による新適用事業所数が2万近く、また指導による新たな被保険者が5万人を超えたのは2013年である。

日本年金機構の資料によれば、指導による新適用事業所数は、2013年では19,099、2015年には92,550、2018年には100,727と増加してきた。近年では、指導による新規事業所は、厚生年金適用事業所の年間純増分のかなりの割合しめる。

指導による新たな被保険者は、2013年で56,329人、2015年には239,024人、2018年には200,155人である。指導による適用事業所が増加した割には被保険者数が増えていないのは、零細の事業所が多いことを示す（表15を参照のこと）。

平成28年度の『社会保険の加入状況に係る実態調査の結果について』（厚生労働省年金局事業管理課）によれば、アンケートに答えた未適用事業所の約9割は、被保険者相当数が5人未満の事業所であり、平均被保険者数は2.3人と想定された。

2013年から2018年までに未適用事業所に対する指導による新たな被保険者は累計1,113,129人であり、無視できない大きさである。

既存事業所対策として、平成31年9月末までを目途として被保険者数が5人以上の法人事業所について優先的に適用をすすめ、同じく平成31年9月末までを目途として被保険者が5人未満の事業所で事業主と家族以外の従業員を雇用している事業所については優先的に適用を進めるとしていた。（日本年金機構令和元年度計画）適用促進事業は、今後も続けられる。

（3）短時間労働者の被用者保険への適用拡大

被用者保険の適用事業所で雇用者すべてが被用者保険の強制加入の対象ではない。被用者保険の強制加入の対象は、常勤雇用者ならびに勤務時間が週1定時間以上等の要件を満たすパートタイム労働者である。

2016年10月以前は、パートタイム労働者で被用者保険が適用されるのは、「事業所に使用される者であって、1週間の所定労働時間および1ヵ月の所定労働日数が同一の事業所に使用される通常の労働者の4分の3以上である者」であった。

正社員の週所定労働時間は一般的に40時間であるため、これまでパートタイム労働者で被用者保険が適用されるのは、労働時間だけに絞れば、1週間の所定労働時間が30時間以上の者であった。

2016年10月の改正は、1週間の所定労働時間が20時間以上30時間未満の短時間労働者が、次の5つの要件をすべて満たす場合に被用者保険が適用されるとした。

5つの要件とは、①1週間の所定労働時間が20時間以上であること、②1年以上継続して雇用されることが見込まれること、③月額賃金が8万8千円以上であること、④学生でないこと、⑤従業員が常時501人以上の企業（特定適用事業所）に勤務すること、である。

長く議論され、被用者保険の保険者の反対もあった短時間労働者の被用者保険への適用拡大が実現したのは、同一価値同一労働の原則による短時間労働者の処遇改善であるが、国民健康保険に対する国庫負担の削減といったねらいもある。

被用者保険の適用事業所であり、所定労働時間が週20時間以上30時間未満の労働者であっても、例えば、企業規模が500人以下、月収が8.8万円未満である等前述のすべての要件を満たさない場合には、被用者保険が適用されない。

また、所定労働時間が週20時間未満の労働者にも被用者保険が適用されない。被用者保険が適用されない短時間労働者は、国民健康保険の被保険者あるいは組合健保等の被用者保険の被扶養者である。

ここで、短時間労働者について、概数をつかみたい。厚生労働省は2016年の改正前後で、パートタイム労働者の被用者保険への適用拡大により、新規に強制適用される短時間労働者について簡単な推計をいくつか出した。

推計のうち、労働時間（週30時間以上、週20時間以上30時間未満、週20時間未満）と適用事業所で分類したものと、労働時間が週20時間以上30時間未満の短時間労働者について、年収と従業員数で分類したものの2つをとりあげる。

労働時間と適用事業所で分類した推計によると、全雇用者数は5700万人で、労働時間が週20時間未満の労働者は550万人、週20時間以上30時間未満の労働者は450万人である。

労働時間が週 30 時間以上の労働者は 4700 万人で、うち被用者保険の適用者は 4400 万人と
しているため、残りの 300 万人は国民健康保険の適用者と考えられる。

労働時間が週 20 時間以上 30 時間未満の労働者 450 万人のうち、2016 年 10 月の改正で被用
者保険が強制適用となった 40 万人を除く 410 万人と、週 20 時間未満の労働者 550 万人を合
計した 960 万人は、国民健康保険の被保険者か、被用者保険の被扶養者であると考えられる。

別の推計では、労働時間が週 20 時間以上 30 時間未満の短時間労働者を約 400 万人とし、前
述の 5 つの要件をすべて満たして新たに厚生年金が適用される者を 25 万人と予測した。

内訳は、国民年金第 1 号被保険者であった者が 10 万人、国民年金第 3 号被保険者であった
者が 10 万人、残り 5 万人は 60 歳以上の者や 20 歳未満の者の者である。国民健康保険の被保
険者は、60 歳以上、あるいは 20 歳未満で国民年金の第 1 号被保険者でなかった者と国民年金
第 1 号被保険者の合計である（図 1 を参照のこと）。この推計では、新たに被用者保険が適用
される国民健康保険の被保険者は 15 万人である。

2016 年 10 月の改正で被用者保険が適用される要件を満たさない短時間労働者数はれぐら
いで、うち、国民健康保険の被保険者はどれくらいと推計されているのだろうか。2016 年 10
月の改正で適用除外された短時間労働者を、次の 4 つに分類している。第 1 は、年収 106 万円
以上で従業員が常時 500 人未満の企業で働く者で約 50 万人である。うち、国民年金第 1 号被保
険者の被保険者 20 万人、国民年金第 3 号被保険者 15 万人、60 歳以上の者や 20 歳未満の者で
国民年金の第 1 号被保険者でなかった者 15 万人である。

第 2 は、年収 106 万円未満で従業員が常時 501 人以上の企業で働く者で約 60 万人である。
うち、国民年金第 1 号被保険者の被保険者 20 万人、国民年金第 3 号被保険者 30 万人、60 歳
以上の者や 20 歳未満の者で国民年金の第 1 号被保険者でなかった者 10 万人である。

第 3 は、年収 106 万円未満で従業員が常時 500 人以下の企業で働く者で約 110 万人である。
うち、国民年金第 1 号被保険者の被保険者 35 万人、国民年金第 3 号被保険者 55 万人、60 歳
以上の者や 20 歳未満の者で国民年金の第 1 号被保険者でなかった者 20 万人である。第 4 は、
勤務期間 1 年未満の者が約 100 万人、学生が約 50 万人である。

この推計によれば、学生と勤務期間 1 年未満の者を除く、労働時間が週 2 時間以上 30 時間
未満の労働者数は約 245 万人で、うち、国民健康保険の被保険者は 135 万人である。そのうち
15 万人が 2016 年 10 月の改正で被用者保険に移行すると考えられている。

パートタイム労働者への被用者保険の適用拡大は 2016 年 10 月以降もさらに対象を広げて継続する。2017 年 4 月からは 500 人以下の企業などについて、上記の①～④の要件で民間企業は労使合意に基づき適用拡大が可能になり、国・地方公共団体は強制適用とした。

2022 年 10 月と 2024 年 10 月には被用者保険への適用がさらに拡大される予定である。2022 年 10 月の適用拡大の要件は、①1 週間の所定労働時間が 20 時間以上であること、②雇用期間が 2 か月超見込まれること、③月額賃金が 8 万 8 千円以上であること、④学生でないことであり、従業員 100 人を超える企業に適用される。2024 年 10 月からは従業員 50 人超の企業にも適用されることになっている。

(4) 2016 年 10 月と 2017 年 4 月のパートタイム労働者の被用者保険への適用拡大により、どの程度厚生年金の被保険者（短時間労働者）が増えたか。

国民健康保険の被用者世帯や無職世帯の動向に、パートタイム労働者の被用者保険への適用拡大はどう影響したか。

パートタイム労働者の被用者保険への適用拡大により、国民健康保険の被保険者がどの程度被用者保険の被保険者（短時間労働者）となったか、国民健康保険からデータを得ることはできない。健康保険の任意継続被保険者数の問題、短時間労働者のデータ取得の難しさから、今回も、厚生年金の短時間労働者数を基に分析する。

パートタイム労働者の被用者保険への適用拡大が始まった 2016 年 10 月末の厚生年金の短時間労働者数は 215,826 人であったが、2016 年度末には 290,537 人、2017 年度末には 382,841 人、2018 年度末には 434,992 人と増加した。

パートタイム労働者への被用者保険の適用拡大によって厚生年金の短時間労働者となった者は、それまで実際にどの保険が適用されていたか。厚生労働省の被用者保険の適用拡大に関する資料によれば、「2017 年末時点の短時間被保険者を対象に、適用拡大施行前の 2015 年末時点の公的年金の加入状況等について、日本年金機構が保有する被保険者データを特別に集計した。この結果によると、適用拡大によって厚生年金加入となった者のうち約 4 割が国民年金第 1 号被保険者で、その約半数が保険料を免除または未納の状態であった。

2017 年末時点の適用拡大によって短時間労働者となった者 377,634 人について、2015 年末の公的年金の加入状況をみると、国民年金第 1 号被保険者であった者が 37% (139,357 人)、

国民年金第3号被保険者であった者が21%、すでに厚生年金適用者であった者22%、被保険者となっていなかった者(19%)年齢が20歳未満、または60歳以上の者である。」とある。

このことからすると、2017年末の厚生年金の短時間労働者のうち国民健康保険の被保険者であったと推定される者は全体の56%で、211,475人(国民年金の第1号被保険者であった者と19歳未満または60歳以上であったため国民年金の被保険者でなかった者の合計)と推計できる。国民年金第3号被保険者であった者は、79,303人、厚生年金の被保険者であった者は83,079人であった。

70歳以上の短時間労働者は、厚生年金には加入できないため、70歳以上の短時間労働者は、被用者保険の適用拡大によって厚生年金には加入できず健康保険だけに加入したと考えられる。協会けんぽの資料によれば、平成28年9月から平成29年9月で標準報酬月額118千円以下を短時間労働者とみなし、30歳以上の各年齢階級で短時間労働者の被保険者数の増加を調べ、70歳以上75歳未満の短時間労働者を1万6000人程度と推計している。

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
厚生年金適用事業所数	1,800,619	1,867,185	1,974,655	2,109,345	2,227,353	2,336,872
指導による新適用事業所数	19,099	39,704	92,550	115,105	99,064	100,727
厚生年金被保険者数(人)	35,272,841	35,985,388	36,863,741	38,217,576	39,112,169	39,806,245
① 厚生年金被保険者増加数(人)	555,522	712,567	878,353	1,353,835	894,593	694,076
② 指導による新被保険者数(人)	56,329	123,649	239,024	265,002	228,970	200,155
③ 短時間労働者増加数(人)※				162,701	51,690	29,205
厚生年金被保険者増加数に対する指導にしろる被保険者増加数の割合(②/①)(%)	10	17	27	20	26	29
厚生年金被保険者増加数にしろる短時間労働者増加数の割合(③/①)(%)				12	6	4
厚生年金被保険者増加数にしろる制度改正等影響割合((②+③)/①)(%)	10	17	27	32	32	33
※短時間労働者増加数の56%が国民健康保険の被保険者であったと仮定した。						

(制度改正などの影響)

これまで述べてきたように、2013年から2018年にかけて、厚生年金の被保険者数の伸び率が高かった一方で、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯の減少率がきわめて高かった。

2013年から2018年の厚生年金の被保険者数の変動は、好況による被用者保険適用事業所での雇用増加、未適用事業所への適用促進、短時間労働者への適用拡大でどのように説明できるだろうか。

適用促進の指導を受ける未適用事業所は零細のものが多く、短時間労働者の適用を拡大する企業は従業員が501人以上の企業であるため、両者の被保険者は重複しないと考えてよい。

表15は、2013年から2018年にかけて、厚生年金被保険者の増加数、適用促進による厚生年金の新被保険者数、適用拡大による短時間労働者の増加数を示したものである。

これによると、有効求人倍率が0.93であった2013年では、厚生年金の被保険者の増加数は555,522人、適用促進による新たな適用事業所数は19,099、新たな被保険者数は56,329人である。厚生年金の被保険者の増加数に対する適用促進による新たな被保険者数の割合は10%であり、2013年の厚生年金の被保険者増加数の10%は適用促進によるものであると言える。

有効求人倍率が1.36であった2016年では、厚生年金の被保険者の増加数は、有効求人倍率が1.2であった2015年より大幅に増えて1,353,835人となった。適用促進による新たな適用事業所数は115,105、新たな被保険者数は265,002人であった。

2016年10月から始まった新規の短時間労働者290,537万人のうち、国民健康保険の加入者であった者が162,701人とする（新規増加分の56%と仮定）。適用促進による被保険者数と新たに適用された短時間労働者数をあわせると427,703人であり、厚生年金の被保険者の増加数の32%に相当する。適用促進によるものが20%、短時間労働者増が12%であった。

有効求人倍率が1.5であった2017年では、厚生年金の被保険者の増加数は894,593人となった。適用促進による新たな適用事業所数は99,064、新被保険者数は228,970人であった。2017年の新たな短時間労働者92,304人のうち56%を国民健康保険の離脱と仮定すると、51,690人となる。よって、適用促進による被保険者数と新たに適用された短時間労働者数をあわせると280,660人であり、厚生年金の被保険者の増加数の32%にあたる。適用促進によるものが26%、短時間労働者増が6%であった。

有効求人倍率が1.61であった2018年では、厚生年金の被保険者数の増加数は694,076人となった。適用促進による新たな適用事業所数は100,727、新被保険者数は200,155人であった。

2018年の新たな短時間労働者52,151人のうち56%を国民健康保険の離脱と仮定すると、29,205人となる。よって、適用促進による被保険者数と新たに適用された短時間労働者数をあわせると229,360人であり、厚生年金の被保険者の増加数の33%にあたる。適用促進によるものが29%、短時間労働者増が4%である。

つまり、2017年、2018年の景気の回復による就業者数等の増加を反映して、厚生年金被保険者数も増加しているが、その増加数の3分の1程度は、適用促進と制度改正によるものであ

る。このことが、厚生年金の被保険者数を急増させ、国民健康保険の被用者世帯と無職世帯を急減させる要因の一つとなった。

国民健康保険から離脱した 70 歳以上の短時間労働者で、厚生年金に加入することなく健康保険に加入した者の数は明確には把握できないが、協会けんぽの推計によってもそれほど大きな数値ではないと考えられる。

第 5 章 国民健康保険の低所得世帯は増えているか

2008 年から 2013 年の景気沈滞期と景気回復初期には、農林水産業世帯、その他自営業世帯、その他世帯が大きく減少し、被用者世帯と無職世帯が増加した。2013 年から 2018 年の景気回復期と好況期には、被用者世帯数の大幅減少とそれにつぐ無職世帯の減少が特徴的であった。これらの動きは国民健康保険の低所得世帯を増やしたか、それとも減らしたか。これまでは、世帯類型別世帯数に着目したが、さらに、世帯類型別所得分布にも着目する。

低所得世帯の定義を、本稿では給与年収 300 万円未満、所得 200 万円未満の世帯とする¹⁷。低所得世帯を給与収入 300 万円未満の世帯とする理由は、後述するようにボーダーライン層を考慮するからである。ボーダーライン層とは、前述のように、生活保護費と同水準以下の収入の低所得世帯であり、一時的に貧困に陥った者である。ワーキングプアとも呼ばれ、慢性的貧困層である生活保護世帯とは区別をする。国民健康保険は、設立当初よりボーダーライン層を抱えていた。

(生活保護費とボーダーライン層の収入)

ボーダーライン層についてももう少し説明をしよう。そうすることで、低所得世帯を所得 200 万円未満の世帯とする理由も理解されよう。

生活保護費（8つの扶助のうち生活扶助と住宅扶助だけをあわせたもの。医療給付費などは除く）は、最低生活を維持するために必要な金額とされる。世帯構成や年齢、居住地などにより金額は異なる。例を示せば、以下のようなになる。

¹⁷ ワーキングプアを給与年収 200 万とすることもあるが、給与収入を 300 万円未満とすることで給与収入 200 万円世帯も含まれる。

2018年度でみると、50代の単身世帯の場合、1級地-1では生活扶助月額8万円（2級地-1では月額7.2万円。以下同）¹⁸に住宅扶助月額53,700円（月額43,000円）を合わせた保護費月額は133,700円（115,000円）である。したがって、年間保護費はおよそ1,604,400円（1,380,000円）である。

高齢夫婦世帯の場合、1級地-1では生活扶助月額120,410万円（2級地-1では月額110,220円。以下同）に住宅扶助月額64,000円（月額52,000円）を合わせた保護費月額は184,410円（月額162,220円）である。したがって、年間保護費はおよそ2,212,920円（1,946,640円）である。

20歳台の夫婦と子1人の3人世帯の場合、1級地-1では生活扶助月額158,900円（2級地-1では202,820円。以下同）であり、住宅扶助月額69,800円（56,000円）であり、月額228,700円（202,820円）である。したがって、年間保護費は2,744,400円（2,433,840万円）である。

生活保護費は最低生活費であるため、所得税、住民税、社会保険料等も賦課される給与収入とそのまま比較するのは無理がある。国民健康保険の被保険者の場合、給与収入が300万円であれば、2018年度現在で計算すれば、国民健康保険保険料、国民年金保険料、所得税、住民税等を差し引けば、手取り額はおよそ200万円台半ばになると考えられる。そこから家賃や生活費、医療費を支払う。

仮に手取り額を240万円とすると、前述の単身世帯の年間生活保護費、2人世帯の年間生活保護費を上回る水準ではあるが、3人世帯であれば、級地によっては生活保護費を下回る水準である。

国民健康保険では、平均世帯人員から推測すると単身世帯と2人世帯がきわめて多いと考えられるため、給与収入300万円をボーダーライン層の年収としても妥当である。2018年では、給与収入300万円は、給与所得では192万円である。これを基準にして、所得200万円未満の世帯を低所得世帯とする。

第4章では、2008年から2013年と2013年から2018年において、世帯類型別の寄与率を求めることで、世帯総数の変化を説明した。本章では、さらに世帯の所得を加え、2008年から

¹⁸ 生活保護費における生活様式や物価差などの地域差を反映するために級地指定がある。級地指定1級地-1の例は、東京都23区、横浜市、大阪市、2級地-1の例は、金沢市、静岡市、高知市である。

2013年、2013年から2018年で、いずれの世帯類型およびいずれの所得階層が景気や制度改革等にいかん反応したのかを考察する。

表16-1は2008年から2013年について、表16-2は2013年から2018年について、それぞれ各所得階層に属する世帯数の変化にする世帯類型別の寄与率を示したものである。表17-1～6は、2008年から2018年にかけての世帯総数、世帯類型別の所得分布、および所得200万円未満の低所得世帯の割合を示したものである。

表16-1 2008年から2013年までの所得階級別世帯の変化に対する世帯類型別寄与率 (単位：%)

	農林水産業世帯	その他の自営業世帯	被用者世帯	その他世帯	無職世帯	不詳	世帯の純増数
所得なし	7	-7	7	-12	123	-4	192,850
～100万円	-7	-3	51	-1	50	11	655,800
100～200万円	-92	-249	362	-208	99	189	30,450
200～300万円	4	38	31	18	17	-8	-280,850
300～500万円	6	38	36	9	11	0	-282,550
500～1000万円	1	46	42	6	6	-1	-153,200
1000万円以上	-3	35	44	22	2	1	-71,000
不詳	3	19	21	6	15	36	-351,800
総数	50	186	-38	83	-173	-7	-260,300

表16-2 2013年から2018年までの所得階級別世帯の変化に対する世帯類型別寄与率 (単位：%)

	農林水産業世帯	その他の自営業世帯	被用者世帯	その他世帯	無職世帯	不詳	世帯の純増数
所得なし	3	7	18	1	55	17	-337,050
～100万円	15	16	67	12	-8	-3	-239,850
100～200万円	4	9	41	7	35	5	-687,400
200～300万円	4	1	54	6	31	5	-381,150
300～500万円	4	-3	68	6	24	2	-273,250
500～1000万円	1	-14	90	11	12	-1	-93,250
1000万円以上	-10	-40	196	-24	10	-33	-12,100
不詳	0	2	20	4	9	65	-222,900
総数	4	5	46	6	28	11	-2,246,950

以下では、所得階層別世帯数の変化に対する世帯類型別寄与率について、結果を以下に要約する(表16-1～2を参照のこと)。

1) 2008年と2013年では、所得200万円未満の世帯数、とくに所得1円以上100万円未満の世帯数が増加し、対照的に、所得200万円以上の世帯数が減少した。

ただし、所得 100 万円以上 200 万円未満の所得階層において、その他自営業世帯、その他世帯、そして農林水産業世帯は大きく減少する一方で、被用者世帯は急増し、次いで無職世帯も大きく増加した。この 2 つの正反対の動きの結果、所得 100 万円以上 200 万円未満の所得階層において、世帯数の純増数は 3 万世帯と少なくなった。

結果として、2008 年から 2013 年の景気沈滞期と景気回復期において、低所得者の割合は 65%から 71%に幾分高まった。詳しくは以下にまとめた。

- ①所得なし世帯は 192,850 世帯増加したが、この増加はおもに無職世帯、そして被用者世帯によるものであった。
- ②所得 1 円以上 100 万円未満では 655,800 世帯増えた。被用者世帯と無職世帯で大きく増加したが、農林水産業世帯、その他自営業世帯、その他世帯がわずかに減少した。
- ③所得 100 万円以上 200 万円未満では 30,450 世帯増えた。被用者世帯が大きく増加し、無職世帯も増加し、農林水産業世帯、その他自営業世帯、その他世帯が大きく減少した。各世帯が最も大きく動いたのは、この所得階層である。
- ④所得 200 万円以上の中高所得者は 787,600 世帯減少したが、主にその他自営業世帯と被用者世帯の減少によるものであった。所得 200 万円以上 300 万円未満世帯ではその他世帯と無職世帯も減少した。

2) 2013 年と 2018 年では、すべての所得階層で世帯数が減少した。所得 200 万円未満の世帯は 1,264,300 世帯減少し、所得 200 万円以上の世帯は、759,750 世帯減少した。結果として、2013 年から 2018 年の景気回復期と好況期においては、低所得者の割合は 71%から 73%に幾分高まった。詳しくは以下にまとめた。

- ①所得なし世帯は 337,050 世帯減少したが、無職世帯が最も大きく減少し、次に被用者世帯が減少した。
- ②所得 1 円以上 100 万円未満世帯では 239,850 世帯減少したが、最も大きく減少したのは被用者世帯、次がその他自営業世帯と農林水産業世帯であり、無職世帯は増加した。
- ③所得 100 万円以上 200 万円未満で世帯数は 687,400 世帯と最も多く減少した。この減少には被用者世帯と無職世帯の寄与率が大きい。
- ④所得 200 万円以上 500 万円世帯では 614,400 世帯減少したが、被用者世帯が最も多く減少し、無職世帯も減少した。

⑤所得 500 万円以上 1000 万円未満世帯では 93,250 世帯減少したが、被用者世帯が最も多く減少し、無職世帯も減少した。

⑥所得 1000 万円以上の高所得世帯では、12,100 世帯減少したが最も大きく減少したのは被用者世帯、少し減少したのは無職世帯であり、その他自営業世帯、その他世帯、農林水産業世帯は好景気により若干増えた。

以下では、低所得世帯の割合の動向について、結果を要約する（表 17-1～6 を参照のこと）。

世帯総数では低所得世帯の割合は高まったが、世帯類型別にみると動向は同じではない。

①世帯総数にしめる低所得世帯の割合は 2008 年の 65%から 2013 年の 71%に上昇し、2018 年には 73%となった。2008 年から 2013 年の景気沈滞期と景気回復期に低所得世帯の割合が上昇した。

②被用者世帯では、2008 年の 60%から 2013 年の 68%に上昇し、2018 年には 73%となった。2008 年から 2018 年で、総世帯数にしめる低所得世帯の割合が最も大きくなったのが、被用者世帯である。景気停滞期中高所得世帯が減少する以上に低所得世帯が大幅に増加したことから、被用者世帯の低所得世帯の割合は、2008 年の 60%から 2018 年の 73%にまで上昇した。

③無職世帯の低所得世帯の割合も被用者世帯に次いで伸び、2008 年の 82%から 2013 年の 86%に上昇し、2018 年には 88%となった。無職世帯は 9 割近くが、所得 200 万円未満の低所得世帯である。

④農林水産業世帯とその他自営業世帯はそれぞれ独自の動きを見せ、農林水産業世帯は 2008 年で 62%、2013 年で 60%、2018 年で 55%と低所得世帯の割合を低下させた。

⑤その他自営業世帯は、2008 年から 2013 年に低所得世帯の割合が上昇したものの、2013 年から 2018 年に低下した。低所得世帯の割合は 2008 年の 50%から 2013 年の 57%に上昇し、2018 年には 53%に低下した。今後も、その他自営業世帯の動きも見過ごすことはできない。まだシェアも大きく、不況期には世帯が減少し所得も低下するが、景気回復期には所得を回復させている。景気バッファー的な動きはみられない。

以上から、2008 年から 2018 年で国民健康保険の低所得世帯の割合は上昇した理由は次の 2 つである。

第1に、2008年から2013年では、経済沈滞により、所得200万円以上の中高所得者層がいくずれの世帯類型にかかわらず大きく減少したこと、一方で被用者世帯と無職世帯で所得なしを含む所得100万円未満の世帯が大幅に増加したことである。

第2に、2013年から2018年では、景気の回復および好況によって国民健康保険を離脱する者が増えただけでなく、制度的にはパートタイム労働者への適用拡大や適用促進によって一時的ではなく恒久的に、国民健康保険を離脱する被用者世帯が少なからず出たことである。このことが、通常ならば、好況期に中高所得の被用者世帯が増えることが見込まれるにもかかわらずそうはならなかった理由であろう。

被用者世帯も無職世帯も所得100万円未満の世帯が増える一方で、100万円以上200万円未満の層が離脱したこと、所得200万円以上の中高所得層がより多い比率で離脱したことによって、低所得世帯の割合が上昇した。

所得階級別	世帯総数の所得階層別分布の推移（2008-2018）（単位：％）											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
所得なし	20	21	22	22	22	22	22	22	22	23	23	
～100万円	21	22	24	25	25	26	26	27	28	27	28	
100～200万円	23	23	23	23	23	24	24	23	23	23	23	
所得階級別	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
0～200万円	65	66	69	70	71	71	72	72	73	73	73	
200～300	13	12	12	11	11	11	11	11	11	10	10	
300～500	9	8	7	7	7	7	7	7	7	7	6	
500～1000	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
1000～	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
不詳	8	8	8	7	7	6	6	6	6	6	6	
総数	16,963,100	17,012,500	17,028,350	16,928,400	16,893,150	16,702,800	16,522,200	16,163,700	15,645,700	14,961,500	14,455,850	

所得階級別	農林水産業世帯の所得階層別分布の推移（2008-2018）（単位：％）											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
所得なし	7	7	7	7	6	6	6	8	6	5	5	
～100万円	33	33	34	34	34	31	31	33	30	27	29	
100～200万円	22	23	24	22	23	22	24	21	21	22	21	
所得階級別	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
0～200万円	62	63	65	63	63	60	60	62	57	54	55	
200～300	13	13	12	12	12	14	13	13	13	13	13	
300～500	12	11	10	12	11	12	13	12	12	13	13	
500～1000	7	8	7	9	8	9	9	9	11	12	12	
1000～	3	2	3	3	3	4	4	4	5	7	6	
不詳	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	2	
総数	513,350	463,850	473,350	419,550	413,700	382,450	357,950	348,350	311,900	303,600	286,750	

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	その他自営業世帯										
所得なし	5	5	6	6	6	5	4	5	4	4	4
~100万円	23	25	27	28	28	28	28	28	28	27	27
100~200万円	22	23	23	23	23	24	24	23	23	23	22
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	その他自営業世帯										
0~200万円	50	53	55	57	57	57	56	56	55	55	53
200~300	16	15	15	15	15	15	15	15	15	16	16
300~500	16	15	14	13	14	14	15	15	15	15	16
500~1000	9	9	7	7	7	8	8	8	8	9	9
1000~	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
不詳	5	5	5	5	4	3	2	2	3	2	3
総数	2,596,050	2,473,450	2,341,200	2,183,550	2,167,950	2,111,800	2,111,100	2,054,800	2,061,650	2,050,850	2,004,350

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	被用者世帯										
所得なし	8	8	9	8	8	8	8	8	8	9	8
~100万円	25	26	29	30	30	31	32	32	34	34	35
100~200万円	27	28	27	28	28	29	29	29	29	29	30
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	被用者世帯										
0~200万円	60	61	65	66	67	68	69	70	71	72	73
200~300	17	17	16	16	15	15	15	15	15	14	14
300~500	12	11	9	9	9	10	9	9	8	8	7
500~1000	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	2
1000~	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
不詳	4	4	4	4	3	2	2	2	2	2	2
総数	5,049,900	5,348,950	5,341,500	5,381,600	5,185,850	5,149,200	5,026,300	4,828,150	4,659,050	4,292,050	4,107,350

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	その他世帯										
所得なし	13	12	12	11	9	13	15	14	15	16	16
~100万円	23	25	26	28	29	29	29	31	30	32	32
100~200万円	26	28	28	26	24	25	23	25	23	20	22
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
所得階級別	その他世帯										
200~300	15	14	14	13	13	12	12	11	12	10	11
300~500	10	10	9	9	10	10	9	9	9	9	9
500~1000	5	5	5	5	5	6	6	5	6	6	5
1000~	4	3	3	4	3	3	5	4	4	5	4
不詳	4	3	4	5	4	2	2	2	2	2	1
総数	900,050	888,650	788,400	635,600	585,750	685,100	699,200	684,400	663,950	544,350	548,350

所得階級別	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯											
所得なし	39	41	41	41	40	40	40	40	40	40	40	40	41	40	41	40	41	41	41	41	41	41
~100万円	20	20	21	22	23	23	23	23	23	23	23	24	25	26	26	26	26	26	26	26	26	26
100~200万円	24	23	23	23	23	23	23	23	23	23	22	22	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
総数	5,937,750	6,009,850	6,166,100	6,400,700	6,398,650	6,388,950	6,410,500	6,251,600	6,023,100	5,947,600	5,769,300											

このことは、厚生年金被保険者数の動向と整合性があるのだろうか。厚生年金被保険者の標準報酬等級別被保険者数の動きを示したものが表18である。

		2008年-13年		2013年-2018年	
被保険者増加数 (人)			160,823		4,490,420
標準報酬	8.8~12.6		-13		-2
月額	13.4-17		178		-2
(万円)	18-24		254		25
	26-34		93		36
	36-47		-154		24
	50-62		-259		19

2008年9月から2013年9月をみると、厚生年金の被保険者数は160,823人増え、標準報酬月額12.6万円から28万円以下の標準報酬の低い層が増える一方で、標準報酬の高い層が大幅に減少した。結果として、16万人ほど被保険者が増えた。このことは、表11において、2008年から2013年において中小企業等の加入者が多い協会けんぽの被保険者が増え、大企業加入者が多い組合健保の被保険者が2008年の減少していたこととも整合的であると考えられる。

2013年9月から2018年9月をみると、厚生年金の被保険者数は4,490,420人増え、標準報酬月額が22万円以上の所得の高い層で大幅に増加した。世帯主が69歳未満国民健康保険の被用者世帯はこの間120万世帯ほど減少した。

厚生年金の被保険者と国民健康保険の被用者世帯を1対1で比較することができず、また、厚生年金の離脱者が国民健康保険の世帯員となった場合には、データとして把握できないが、

厚生年金の被保険者が 16 万人増える時には国民健康保険の被用者世帯（世帯主は 69 歳未満）が 2 万世帯減少し、厚生年金の被保険者数が 449 万増えた時には国民健康保険の被用者世帯世帯主は 69 歳未満）が 120 万世帯減少した。

それでは次に低所得者を支援するための保険料軽減措置について見てみよう。

第 6 章 低所得世帯のうちどれだけが保険料軽減措置を受けているか

国民健康保険では、前年度の世帯の総所得が一定基準以下の低所得世帯に対し、世帯の保険料を軽減する措置がある。本章では、第 1 に、国民健康保険の保険料軽減世帯はなぜ増えているか、第 2 に、低所得世帯のうち、どれだけが保険料軽減措置を受けているか、を明らかにしたい。

（1）国民健康保険の保険料

ここで、国民健康保険の保険料について説明しよう。国民健康保険の課税標準は、被保険者、世帯、所得、資産であり、保険料収入は、応益割と呼ばれる均等割総額（世帯に属する被保険者数×均等割額）と平等割総額（世帯数×世帯割額）、応能割と呼ばれる所得割総額（世帯に属する被保険者に係る基礎控除後の総所得金額×所得割率）、資産割総額（世帯に属する被保険者に係る固定資産額）である。

課税方式には、2 方式、3 方式、4 方式の 3 つがある。2 方式とは所得割総額（標準課税総額に対する標準割合は、50/100 である。以下同）と均等割総額（50/100）の組み合わせであり、3 方式とは、所得割総額（50/100）と均等割総額（35/100）、平等割総額（15/100）の組み合わせである。4 方式とは、均等割総額（35/100）、平等割総額（15/100）、所得割総額、（40/100）資産割総額（10/100）の組み合わせである。課税方式の選択、保険料率、均等割、平等割、課税限度額等は地方税法または国民健康保険法にのっとり、市区町村が条例で決定する。

たとえば、2 方式を採用する A 市の国民健康保険料（医療分）は所得割額と均等割額を合わせたものであり、所得割額は世帯に属する個々の被保険者の所得（＝前年中の総所得金額・山林所得金額の合計額から基礎控除額 33 万円を差し引いたもの）の総計に所得割率（税率＝A 市では 5.5%）を掛け合わせたものであり、均等割額は均等割（＝A 市では 20,000 円）に被保険者数をかけあわせたものである。世帯の課税限度額（A 市では 61 万円）が設定されている。

(国民健康保険の保険料軽減措置)

国民健康保険の保険料軽減措置は創立まもない 1963 年から始まった。軽減されるのは、応益割と呼ばれる均等割額と平等割額である。

保険料軽減措置は、1980 年代は、次のようであった。軽減割合は、6 割軽減と 4 割軽減の 2 つがあり、前年度の均等割額および世帯割額の 6 割軽減を受けるのは、前年度所得が基礎控除額以下の世帯であり、4 割軽減を受けるのは、前年度所得が基礎控除額+定額×(世帯の被保険者数-世帯主)以下の世帯であることが要件であった。1990 年に当該年度分の均等割額および世帯割額と改められたが、基本的構造は同じであった。

1995 年には応益割合を高め、税負担の裾野を広げる目的で、制度改正があった。応益割合が 55%以上の保険者については 6 割軽減と 4 割軽減措置を維持し、応益割合が 45%以上 55%未満の保険者について新たに 2 割軽減を創設し、現行の 6 割軽減を 7 割軽減に、4 割軽減を 5 割軽減に段階的に拡充する。応益割合が 35%以上 45%未満の保険者については、6 割軽減と 4 割軽減を維持し、応益割合が 35%未満と低い保険者については、5 減額割・3 割減額(当分の間は 6 割・4 割)とするとした。

2010 年の地方税法改正により、市区町村が保険料の減額割合を選択できるようになり、応益割合にかかわらず 7 割、5 割、2 割の保険料軽減措置が可能になった。(国民健康保険税第 23 条関係)。表 18-1~6 にあるように、2010 年に 2 割軽減世帯が増えているのはそのためである。

2014 年の地方税法と国民健康保険法の改正により、5 割軽減措置の対象に単身者が加わった。このことにより、5 割軽減世帯は、所得階級も広がり対象世帯も増えた。なお、基準となる所得基準が引き上げられ、保険料軽減要件が緩和されるときには、中間所得者層の急激な負担増を緩和するため課税限度額もともに引き上げられてきた。

以上を踏まえ、2008 年から 2018 年の保険料軽減の所得要件の変遷をまとめると次のようになる。

①保険料の 7 割軽減措置を受けるには、世帯内被保険者数¹⁹にかかわらず、前年度所得が基礎控除額以下の世帯である。基礎控除額は 33 万円で、2008 年から 2018 年までかわらなかった。

¹⁹ 国民健康保険の保被保険者であった者が後期高齢者医療制度に加入した後も世帯に変更がない者を含む。

- ②保険料の5割軽減措置を受けるには、世帯の合計所得が、基礎控除額 33 万円+ (B×世帯の被保険者数) 以下であることが要件である。2008 年から 2013 年までは、B は 24.5 万円で、世帯の被保険者数からは世帯主が差し引かれた。単身者も保険料 5 割軽減措置を受けるようになったのは、2014 年からである。2015 年に B が 26 万円に引き上げられた。その後、毎年 0.5 万円ずつ引き上げられ、2018 年では 27.5 万円である。
- ③保険料の2割軽減措置を受けるには、世帯の前年度の合計所得が、基礎控除額 33 万円+C×世帯の被保険者数) 以下であることが要件である。2008 年から 2013 年までは、C は 35 万円であったが、2014 年には 45 万円に大幅に引き上げられた。2015 年に 47 万円に引き上げられた後、毎年 1 万円ずつ引き上げられ、2018 年では 50 万円である。

(2018 年度現在の保険料軽減措置)

2018 年度の国民健康保険税の軽減措置は、単身者、2 人世帯、3 人世帯でどのように変わるのかを次に示そう。

1) 単身者の所得要件

単身者の場合、保険料 7 割軽減措置を受けるのは前年度所得が基礎控除額 33 万円以下であることが要件であり、給与収入に換算すれば 98 万円以下である。保険料 5 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 60.5 万円以下 (基礎控除額 33 万円+27.5 万円以下) であり、給与収入に換算すると 125.5 万円である。保険料 2 割軽減措置を受けるのは、所得が 83 万円以下 (基礎控除額 33 万円+50 万円以下) であり、給与収入でいえば 148 万円未満である。この条件は、前述の生活保護世帯と比べてもかなり低い。

2) 2 人世帯の所得要件

2 人世帯の場合、保険料 7 割軽減措置を受けるのは前年度所得が基礎控除額 33 万円以下であることであり、給与収入に換算すれば 98 万円以下である。保険料 5 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 88 万円以下 (基礎控除額 33 万円+27.5 万円×2 以下) であり、給与収入に換算すると 153 万円以下である。保険料 2 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 133 万円以下 (基礎控除額 33 万円+50 万円×2 以下) であり、給与収入でいえば 216 万円以下である。

3) 3 人世帯の所得要件

3 人世帯の場合、保険料 7 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 33 万円以下、給与収入では 98 万円以下である。保険料 5 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 115.5 万円以下であ

り、給与収入に換算すると約 191 万円以下である。保険料 2 割軽減措置を受けるのは、前年度所得が 188 万円以下であること、給与収入に換算すればおよそ 294 万円以下である。

(2) 世帯類型別保険料軽減世帯の割合の推移

厚生労働省『国民健康保険実態調査報告』²⁰によると、世帯類型別保険料軽減世帯の割合は次のものである（表 19-1～6 を参照のこと）。以下に保険料軽減世帯の割合をまとめる。

- ①世帯総数で見ると、保険料軽減世帯の割合は、2008 年の 40%から 2018 年の 58%にまで継続的に上昇した。2008 年から 2018 年まで保険料 7 割軽減要件の所得基準に変更がなかったが、保険料 7 割軽減世帯の割合は 2008 年の 27%から 2018 年の 33%に上昇した。このことは、前述のように、所得なし世帯を含む所得 100 万円未満世帯が 2008 年から 2018 年で増加したこと、低所得世帯のうちで、所得のより低い世帯が増加したことを示す。2018 年では、2 割軽減世帯は 11%、5 割軽減世帯は 14%、7 割軽減世帯は 33%である。
- ②農林水産業世帯の保険料軽減世帯の割合は、2008 年から 2018 年で、変動はあったものの、数値はほぼ横ばいで 40%である。所得なしを含む所得 100 万円未満の世帯の減少を反映して保険料 7 割軽減世帯の割合はむしろ低下している。2018 年では、2 割軽減世帯は 10%、5 割軽減世帯は 15%、7 割軽減世帯は 16%である。
- ③その他自営業世帯の保険料軽減世帯の割合は、2008 年の 24%から 2019 年の 36%に上昇した。もともと平均所得がほかの世帯類型に比べて高いため、保険料軽減世帯の割合も低い。とくに、保険料 7 割軽減世帯の割合が低かったが、それでも 2008 年の 10%から 2018 年の 12%にやや上昇した。所得なし世帯を含む所得 100 万円未満の世帯は減少しているものの減少率は低い。2018 年では 2 割軽減世帯の割合は 12%、5 割軽減世帯の割合は 13%、7 割軽減世帯の割合は 12%である。
- ④被用者世帯の保険料軽減世帯の割合は、2008 年の 30%から 2018 年の 49%に大幅に上昇した。2018 年では 2 割軽減世帯の割合は 11%、5 割軽減世帯の割合は 16%、7 割軽減世帯の

²⁰『国民健康保険実態調査』では、5 割軽減世帯については、3 割軽減世帯、4 割軽減世帯も含み、7 割軽減世帯については、5 割軽減（国民健康保険法施行令第 29 条の 7 第 5 項第 5 号に定めるもの）、6 割軽減世帯も含む。

割合は22%であり、とくに7割軽減世帯の割合は2008年の17%から上昇した。7割軽減世帯の割合が大きくなったのは、所得1円以上100万円未満の世帯が増加し、その一方で所得なし世帯が景気回復期でもそれほど減少しなかったからである。

⑦無職世帯の保険料軽減世帯の割合は、2008年の58%から2018年の77%に大幅に増加した。2018年では2割軽減世帯の割合は12%、5割軽減世帯の割合は14%であった。もともと7割軽減世帯の割合が大きいが、7割軽減世帯の割合2008年の46%から2018年の51%まで上昇した。所得なし世帯、所得1円以上100万円未満の世帯が増えたことによると考えられる。

	世帯総数		保険料軽減世帯および低所得世帯の割合の推移 (2008-2018) (単位：%)					
	保険料軽減世帯割合	2割軽減世帯割合	5割軽減世帯割合	7割軽減世帯割合	低所得世帯割合	保険料軽減世帯/低所得世帯		
2008	40	8	4	27	65	61		
2009	41	8	4	29	66	62		
2010	45	11	5	30	69	66		
2011	47	12	5	30	70	67		
2012	47	12	5	31	71	67		
2013	48	12	5	31	71	67		
2014	54	11	12	31	72	75		
2015	56	11	13	32	72	77		
2016	57	11	14	32	73	77		
2017	57	11	13	33	73	78		
2018	58	11	14	33	73	80		

資料) 『国民健康保険実態調査』

	農林水産業世帯		保険料軽減世帯および低所得世帯の割合の推移 (2008-2018) (単位：%)					
	保険料軽減世帯割合	2割軽減世帯割合	5割軽減世帯割合	7割軽減世帯割合	低所得世帯割合	保険料軽減世帯/低所得世帯		
2008	39	11	8	20	62	63		
2009	40	12	9	19	63	63		
2010	42	13	9	20	65	65		
2011	41	14	8	19	63	65		
2012	41	15	8	18	63	66		
2013	38	13	7	17	60	63		
2014	43	12	15	16	60	72		
2015	47	12	16	20	62	76		
2016	42	11	14	17	57	73		
2017	40	12	13	15	54	74		
2018	40	10	15	16	55	74		

資料) 『国民健康保険実態調査』

	保険料軽減世帯割合	2割軽減世帯割合	5割軽減世帯割合	7割軽減世帯割合	低所得世帯割合	保険料軽減世帯/低所得世帯
2008	58	8	4	46	82	71
2009	60	8	4	48	83	73
2010	63	10	4	49	84	75
2011	64	11	4	48	85	75
2012	65	12	4	49	86	75
2013	65	12	4	49	86	76
2014	72	12	12	49	86	84
2015	75	12	13	50	87	87
2016	76	12	14	50	88	86
2017	77	12	14	51	88	87
2018	77	12	14	51	88	88

資料) 『国民健康保険実態調査』

(3) 低所得世帯のどれだけが軽減措置を受けているか

低所得世帯のうちどれだけが保険料軽減措置を受けているかを考察するために、低所得世帯に対する保険料軽減の割合を見よう。表 19-1～6 に示すように、低所得者のうち、保険料軽減措置を受ける世帯の割合は大きくなっている。

全世帯では、低所得世帯のうち保険料軽減措置を受ける世帯の割合は 2008 年の 61% から 2018 年の 80% に上昇した。農林水産業世帯は 2008 年の 63% から 2018 年の 74% に、その他自営業世帯は 2008 年の 48% から 2018 年の 68% に上昇した。被用者世帯は、2008 年の 50% から 2018 年の 67% に、無職世帯は 2008 年の 71% から 2018 年の 88% に継続的に上昇した。

低所得世帯に対する保険料軽減の割合が上昇したのは、2つの要因がある。第1は、措置を受けるための所得要件が緩和されずに来た 7割軽減世帯の割合が上昇したことに代表されるように、低所得世帯の中でより所得の低い世帯の割合が高まったことである。

具体的に言えば、低所得世帯のうちで相対的に所得が高い所得 100 万円以上 200 万円未満の世帯が好景気および制度改正などによってかなり減少したことにもよると考えられる。その影響を最も受けたのは被用者世帯であり、被用者世帯の担税力の低下は想像以上である。

第2は、保険料の 2割軽減の所得基準と 5割軽減の所得基準が継続して緩和されてきたことによる。最も所得基準が緩和される方向にあるのは 2割削減基準である。

国民健康保険の都道府県化による一般会計からの国民健康保険特別会計への法定外繰入の解消をめざした保険料引き上げに伴い、保険料軽減の所得基準はこれからも課税限度額とともに引き上げられ続けるであろう。

(4) 国民健康保険の被保険者数の減少が、収入を減少させたか

ここでははじめの問題意識にかえりたい。はじめの問題意識とは、国民健康保険の被保険者数と世帯数の減少は、保険料収入を減少させたか、である。

応益割への影響については、均等割額は被保険者数の減少により減少し、平等割額も世帯数の減少により減少した。応能割への影響については、旧ただし書き方式による課税標準額が、2008年から2018年で7兆2100億円減少した。

旧ただし書き方式による課税標準額の減少に対する世帯類型別寄与率をみると次のようになる。

①2008年から2013年で旧ただし書き方式による課税標準額は、4兆3400億円減少したが、世帯類型別の寄与率は、農林水産業世帯は3%、その他自営業世帯は37%、被用者世帯は35%、その他世帯は22%、無職世帯は5%であった。その他自営業世帯と被用者世帯の落ち込みが大きい。

その他自営業世帯は、この間、世帯数が急減し、所得の落ち込みも大きかった。他方、被用者世帯は、この間、世帯数を増加させながらも、旧ただし書き方式の課税標準額を落ち込ませた。不況の影響で所得1円以上200万円世帯が急増したことが影響していると考えられる。

②2013年から2018年で旧ただし書き方式による課税標準額は2兆8700億円減少した。世帯類型別の寄与率は、農林水産業世帯は1%、その他自営業世帯は-10%、被用者世帯は77%、その他世帯は4%、無職世帯は30%であった。その他自営業世帯は好況で所得の高い層が増えた。被用者世帯の寄与率はきわめて高く、所得1円以上100万円未満の世帯を増やしつつ、中高低所得者層を減らした。好況になっても、高所得世帯は増えなかった。制度改正により、被用者世帯から恒久的に離脱した者のうちに、高所得世帯も含まれていたと考えられる。無職世帯の寄与率も30%と高かった。

③世帯当たりの旧ただし書き方式による課税標準額については、被用者世帯の落ち込みが目立ち、2009年には被用者世帯当たり旧ただし書き方式による課税標準額は175,983円であったが、2013年には143,229円、2018年には126,099円に落ち込んだ。2008年から2013年の落ち込みの方が大きい。被用者世帯は相対的に所得の高い層と低所得世帯の

うち相対的に所得の高い層が未適用事業所への適用促進などによって離脱したと考えられる。このように、国民健康保険における被用者世帯の担税力が低下した。

- ④無職世帯は、世帯当たりの旧ただし書き方式による課税標準額が最も低いが、2008年では76,691円で、その後継続的に減少し、2013年には67,789円、2018年の60,158円と低下した。所得1円以上100万円未満の世帯を大幅に増やす一方で、所得100万円以上の世帯を大幅に減らした。

(軽減世帯の影響)

軽減世帯数が増加することは、課税調定額を減少させる。2008年から2013年まで軽減世帯数は1,259,950世帯増加して、無職世帯が最も増加し、被用者世帯も次いで増加した。ほかの世帯はこの2つの世帯類型に比べると動きは小さかった。2013年から2018年までは軽減世帯が425,950世帯増加した。最も多く増加したのは、無職世帯が64%である。ついで被用者世帯とその他自営業世帯が増えた。。

第7章 むすびにかえて

2008年から2018年において、これまでにないほどの期間と規模で国民健康保険の被保険者と世帯が減少してきた。本稿では、このことが、国民健康保険の2つの役割をかつてないほどに強めていることを示した。その2つの役割とは、「失業等によって被用者保険を離脱した者の受け入れ」と「保険料の支払いが困難な低所得世帯の受け入れ」であり、保険原理とは相いれない役割である。

リーマンショック後の2008年から2009年にかけて景気沈滞期に被用者保険(厚生年金)の被保険者が急減したとき、それに対応するように国民健康保険の被用者世帯と無職世帯が一気に増加した。反対に、好況期に被用者保険(厚生年金)の被保険者数が増加した時、被用者世帯が大きく減少し、無職世帯もそれに続いた。これは、ほかならぬ、「失業等によって被用者保険を離脱した者の受け入れ」という役割を国民健康保険の世帯総数の7割をしめる被用者世帯と無職世帯が果たしていることを示している。

景気沈滞期に低所得世帯を多く受け入れることは、負担が増え、財政的な影響はしばらく続く。しかしながら、これは日本経済全体からすれば、国民健康保険は景気バッファの役

割を果たし、また転職をスムーズにする役割を果たしている。この役割は労働政策の一環としてももっと評価されるべきである。

今後、被用者保険は適用拡大をいちだんと進め、短時間労働者等を含め被保険者数を増やす。これによって、景気変動の影響を受けがちな労働者が国民健康保険から被用者保険の被保険者に移行すること、特に若者の間で自己都合の転職が増えていること、被用者保険の任意継続制度が国民皆保険の中で存在意義を問われていること等を考慮すれば、「失業等によって被用者保険を離脱した者の受け入れ」という国民健康保険の役割がさらに重要になるう。

「保険料の支払いが困難な低所得世帯の受け入れ」という役割については次のとおりである。今後も国民健康保険の低所得世帯が増えると見込まれる根拠となるのは、被用者世帯と無職世帯の動向である。被用者保険の制度改正等により、国民健康保険の被用者世帯数は減少し続け、とくに、中高所得の被用者世帯と低所得世帯の中で相対的に所得の高い被用者世帯が恒久的に国民健康保険を離脱する。

結果として、国民健康保険の被用者世帯は、労働時間が週 20 時間未満の短時間労働者や臨時的に雇用される者等の割合が高まる。つまり、ワーキングプアの割合がますます高くなる。国民健康保険の世帯類型のうち、もともと担税力が高かった被用者世帯という集団が変わっていくということである。被用者世帯の担税力の低下と、もともと担税力の低い無職世帯の増加は、国民健康保険の低所得者の保険という性格をますます強めることになる。

国民健康保険の異動事由には生活保護の廃止と開始が少なくない。このことは、国民健康保険が生活保護世帯とのボーダーライン層の暮らしを支えていることを意味する。これも、社会的には重要な役割である。

最後に、国民健康保険の保険料軽減措置について論点をいくつか指摘しておきたい。第 1 は、保険料軽減要件の不明瞭さである。保険料軽減分には、公費が投入され、国が 2 分の 1、都道府県が 4 分の 1、市区町村が 4 分の 1 を負担するものの、7 割軽減、5 割軽減、2 割軽減の所得基準の根拠が明確ではない。

第 2 は、前年度の申告所得にしたがって、保険料軽減措置が実施されることである。考慮されるのは所得だけであるので、公費が投入されながら資産調査は行われぬ。このままでは、おそらく国民健康保険の被保険者は所得 300 万円未満の者がほとんどになるう。

そこには、資産のある者も含まれるため、そこに対する軽減措置を過剰ではないかという論点は残る。ただ、情報が一元化されておらず、被保険者数が多いことから資産調査には大きなコストがかかるため、現行制度はセカンドベストと言えるかもしれない。

第3は、被用者保険との関係である。パートタイム労働者への被用者保険の適用拡大により、国民健康保険から被用者保険に移行するパートタイム労働者が増える。収入はかわらないのに、被用者保険に加入することで被保険者の保険料負担は減る可能性がある。しかし、このことによって、同じ収入であれば、国民健康保険の被保険者にも5割軽減保険料率を適用するべきであるということには直結しないだろう。社会保険料の事業主負担は長期的には雇用者に帰着するという主張もあるからである。

第4は、生活保護との関連である。国民健康保険がボーダーライン層の生活を支えていることは紛れもない事実である。この点で、国民健康保険の保険料滞納者の情報は、単なる払い忘れや怠慢による保険料滞納のケースと峻別し、生活保護等の関係部署とも協力しながら支援する体制が重要である。

参考文献：

1. 厚生統計協会『保険と年金の動向』各年
2. 社会保険出版社『国民健康保険必携』2019年版
3. 農林水産省『食料・農業・農村白書』平成30年度
4. 木村陽子「ワーキングプアに対する医療保障のあり方を考える」『都市問題研究』第98巻第10号 2007年9月
5. 新たなセーフネット検討会（全国知事会、全国市長会）『新たなセーフティネットの提案』 「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ』2006年

