

複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会 報告書(案)

1. はじめに

複数の事業所で雇用される者(いわゆるマルチジョブホルダー)に対する雇用保険の適用については、平成 28 年 12 月 13 日の雇用保険部会報告で「マルチジョブホルダーについては、複数の職場で就労することにより雇用保険が適用される週所定労働時間 20 時間以上となる者のセーフティネットの必要性について議論がある中で、仮にマルチジョブホルダーについて適用を行う場合には技術的な論点、雇用保険制度そのもののあり方との関係など専門的に検討する課題があることから、専門家による検討会を設置し、検討を進めていくことが必要」とされた。

また、雇用保険法等の一部を改正する法律(平成 29 年法律第 14 号)の国会審議においても、「いわゆるマルチジョブホルダーについては、雇用保険の適用に向けて、早期に専門家による検討を行い、必要な措置を講ずること」との附帯決議が行われており、昨今、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用の検討の必要性が、多く指摘されているところである。

本検討会は、こうした指摘を受けて、平成 30 年 1 月 31 日に立ち上げられたものであり、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用について、専門的・技術的観点から、計 7 回にわたり検討を行った。

具体的には、①現状分析可能なデータから、その適用の必要性に係る検討を行うとともに、②仮に、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用を行う場合に、どのような適用・給付の制度設計があり得るのかを考察し、③考え得る制度設計に関する論点の整理を行った。

本報告書は、その結果につき、要点をまとめたものである。なお、本検討会での議論に際しては、本検討会が、マルチジョブホルダーに適用を行う場合の技術的な論点に関して検討を行う目的で設置されたものであることにかんがみ、現行の一般被保険者や求職者給付等に関する大規模な制度改正を前提にするような議論はあえて行っていない。一方、マルチジョブホルダーへの適用を考えるに当たり、制度設計上、現行の一般被保険者等も含めた制度改正を前提にせざるを得ない場合は、その前提を付して提示することとしているので、その旨、申し添える。

2. マルチジョブホルダーの現状について

まず、検討に当たり、マルチジョブホルダーの実態を把握すべく、各種統計データを検証するとともに、関係団体からのヒアリングを実施した。

(1) 就業構造基本調査

副業を行う労働者に係る分析を行うことができる統計データとして、就業構造基本調査がある。同調査は5年に一度行われ、調査項目に、おもな仕事のほかに別の仕事もしているか、が含まれるために、副業を行っている者について、その数の推移を把握するとともに、本業の従業上の地位や所得階層を分析することが可能となっている。

同調査によると、本業も副業も雇用者である労働者の数は、おおむね増加傾向で推移し、2017年で約129万人となっている。より詳細に見ると、女性が大きく伸びており(1992年:約28.4万人→2017年:約71.8万人)、既に男性の数(2017年:約57.0万人)を上回っている状況である。

また、本業も副業も雇用者である労働者について、本業の従業上の地位を見ると、男性は、「正規の職員・従業員」(36.8%)や「会社などの役員」(26.3%)が多いのに対し、女性は、「パート」(43.5%)や「アルバイト」(18.9%)が多い。さらに、本業の所得階層で見ると、年間所得299万円以下の所得階層で全体の約7割を占めている。

(2) JILPT調査

副業を行う労働者に関して、より詳細な実態把握を行う観点から、JILPT(独立行政法人 労働政策研究・研修機構)において、2017年9月から10月にかけて「複数就業者についての実態調査」(JILPT調査)が行われた(インターネット調査)。本検討会では、マルチジョブホルダーの現状を分析するにあたり、同調査を活用した。

同調査の中で「仕事をしている」と回答した129,916人のうち、仕事2つ以上(副業をしている)と回答したのは9,299人(7.2%)。うち、本業も副業も雇用者である人は4,493人であった。

アンケート項目は多岐にわたるが、同調査で把握できる副業を行う労働者の特徴としては、

世帯状況:男性は「世帯主(単身)」が、女性は「世帯主の配偶者」が最も多い。

就業形態:本業については、男性は「正社員」が、女性は「パート・アルバイト」が多い。副業については「パート・アルバイト」「自由業・フリーランス・個人請負」が多い。

本業の収入状況:男性は「20万円～30万円未満」の割合が、女性は「10万円～20万円未満」の割合が高い。

(副業していない者の場合、それぞれ男性で「30万円～40万円未満」、女性で「5万円～10万円未満」の割合が高い。)

等があげられる。また、副業の理由をみると、「収入を増やしたいから」、「仕事1つだけでは収入が少なく、生活自体ができないから」、それに次いで、「自分が活躍できる場を広げたいから」と回答する割合が高い。

なお、今般の検証では、さらに、調査データの中から、雇用保険が適用されておらず、かつ、複数事業所の週所定労働時間を合算することで雇用保険の適用要件を満たすと考えられる者について抽出を行い、対象をより限定した分析も実施したところである。

(3)ヒアリング

データ分析に限らず、マルチジョブホルダーの実態を把握する観点から、関係団体からのヒアリングも実施した。

ヒアリングでは、ダブルワークをするのは現実に生活できないからであり、ダブルワークにより長時間労働が見えにくくなる等の課題が指摘された。

ただし、今般、ヒアリングを行った団体については、週の労働時間が30時間程度と見込まれる、とのことであり、その範囲においては、雇用保険は適用されているものと推定された。

また、ヒアリングの場では、団体での意識調査の結果として、

- ・ 短時間で働く理由として、女性パートタイマーの約半数は「通勤時間が短い」「休憩が取りやすい」「異動や転勤がない」を選択していること、
- ・ 一方で、不本意非正規が一定程度いること。その割合が男性や短時間・派遣で独身の女性、シングルマザーなどでは増加すること、
- ・ 既婚女性、短時間・派遣で夫が正社員の場合、約3分の1が「休みなどを取って年収調整をしている」と回答していること、
- ・ 正社員に比べて、短時間・派遣の方が失業することに不安を感じていること等が紹介された。

3. マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用の必要性

(1)前提

マルチジョブホルダー(複数の事業所で雇用される者)には、本業でフルタイムに近い就業をしつつ、副業で週に数時間の労働を行うような働き方がある一方で、本業・副業ともに短時間のパート・アルバイトを組み合わせるような働き方もある。一般に、「副業をしている」といった場合、前者のイメージで捉えられることもあるが、このような就業では既に雇用保険が適用されている。本検討会では、雇用保険の適用・給付の必要性を検討するという性格上、原則として、後者のような働き方を前提として議論を進めた。

(2)雇用保険の適用の必要性

雇用保険は、適用事業所に雇用される労働者を被保険者としているが、

- ・ 週所定労働時間が20時間未満である者
- ・ 同一の事業主に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者等については、被保険者とならない。

これは、雇用保険が、「自らの労働により賃金を得て生計を立てている労働者が失業した場合の生活の安定等を図る制度」であり、その趣旨にかんがみ、保護の対象とする労働者を一定の者に限っていることに由来するものである。

一般的に保険とは、同種類の偶発的な事故による危険にさらされている人々がこの危険の分散を図るために危険集団を構成するものであるが、雇用保険制度においては、この同種類の危険にさらされている労働者として、週の法定労働時間が40時間であること等を考慮し、現行、週の所定労働時間20時間以上を適用基準としているものである。過去の雇用保険の制度改正でも、こうした考え方を前提に適用に係る検討が行われてきたところである。

今般のマルチジョブホルダーへの適用拡大の必要性を検討するに当たっても、こうした雇用保険の考え方を前提にし、関連データの精査を行った。

具体的には、2(2)のJILPT調査で副業をしていると回答した9,299人について、①雇用保険に加入していると回答しなかった、②本業及び副業の週所定労働時間が合計20時間以上、③本業及び副業の週所定労働時間がいずれも20時間未満、という要件で更に機械的に絞り込みを行い、371人という結果を得た。

また、これらの者について、世帯状況や収入状況を確認したところ、

- ・ 世帯主と回答した者は120人(371人の32.3%、9,299人のうち1.3%)。うち、「自己の年収」と「世帯年収」について、
 - ア 自己の年収が世帯年収に占める割合が2分の1以上の者が72.5%
 - イ 自己の年収が世帯年収に占める割合が4分の1以下の者が10%
 - ・ 一方で、世帯主と回答しなかった者(非世帯主)251人では、
 - ア 自己の年収が世帯年収に占める割合が2分の1以上の者が12.0%
 - イ 自己の年収が世帯年収に占める割合が4分の1以下の者が59.0%
- 等の結果が得られた。

母集団が小さい点に留意が必要であるが、こうしたデータ等を踏まえると、

- ・ マルチジョブホルダー(現在の雇用保険の適用要件を満たしておらず、合算して週所定労働時間が20時間以上となる者)であって自らの労働によって生計を立てていると考えられる者は、就業者全体に比して多いとは言えず、雇用保険を適用させる必要性は、先述の雇用保険の趣旨や適用により生ずる事務コスト等を踏まえると、直ちに高いとは評価できない
- ・ マルチジョブホルダー全体を適用拡大によって保護するよりも、むしろ、世帯主である者など雇用の安定化の必要性が高い者については求職者支援制度や公共職業訓練等の施策により支援していくことが適当と考えられる。

4. マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用に係る制度設計

以上のとおり、マルチジョブホルダーの現状を踏まえると、雇用保険の適用の必要性が直ちに高いとは評価できないところであるが、技術的・専門的な

観点での検討を行う、という本検討会の趣旨に照らし、仮に、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用を行う場合に、どのような適用・給付の制度設計があり得るのか、整理を行った。

雇用保険の各種データ、制度理念・歴史、事業所や行政の実務、他の社会保険制度での整理など、各方面からの検討を行った結果は、次のとおり。

(1) 適用に関する制度設計

ア) 適用事業の範囲について

マルチジョブホルダーについては、仕事が1つだけの者に比べて業種に大きな偏りがあるわけではなく、適用事業の範囲を限る合理性は認められない。

イ) 適用基準について

マルチジョブホルダーに雇用保険を適用させるには、大きく、

- ・ マルチジョブホルダーが雇用される事業所の週所定労働時間を合算して20時間以上となる場合に適用する(合算方式)

という方法のほかに、

- ・ 現行の適用基準である週所定労働時間20時間そのものを下げる(基準引下げ方式)、

という方法も考えられる。

前者(合算方式)は、現行の「自らの労働により生計を維持する者として保護の対象とすべき労働時間は週所定労働時間20時間以上」である、という原則に立脚するのに対し、後者(基準引下げ方式)はその時間そのものを引き下げを意味する。このため、基準引下げ方式をとるならば、一般被保険者についても同様となり、現行の雇用保険の考え方そのものを変更することの合理的な説明が必要となる。

また、合算方式をとる場合、合算対象となる雇用関係の範囲をどう考えるか、という論点も生ずる。この点、先述のJILPT調査における副業をしていると回答した者から絞り込んだ371人のデータを分析すると、おおむね、合算対象とする雇用関係を2つから3つ程度、合算対象とする雇用関係を週所定労働時間5時間以上としても、9割程度をカバーできるとの結果が得られた。制度化する場合には、事務の実施可能性(合算方式の場合、事業所に手続を求める機会が増え、ハローワークで複数の事業所での労働状況を確認することが必要)も勘案した上で、合算対象とする雇用関係の数や労働時間に係る検討を行う必要がある。

ウ) 適用の強制性等について

社会保険制度の意義から考えれば、強制適用を原則とすべきである。特に、雇用保険は、自己都合離職を含む失業を保険事故と捉えており、他の社会保険制度に比べても、逆選択が生ずる可能性が高い。

しかし、合算方式で強制適用とするのであれば、対象労働者の労働時間を他の事業所でのそれを含めて、継続的に把握できることが前提となる。JILPT調査において、副業していることを勤め先に「知らせていない」とする者が39.6%存在することを踏まえても、合算方式での強制適用は、前提となる労働時間の把握に関して、現時点で実行可能な方策を提示することができない。

事業所を異にする場合の労働時間制度の在り方等については、現在、「副業・兼業の場合の労働時間管理の在り方に関する検討会」で検討されているところであり、その結果等を勘案しつつ、改めて検討することが必要である。

一方、合算方式で、現時点で実行可能な方策により適用を検討するのであれば、事業所や行政が労働時間を把握する方法がない中では、本人からの申出を起点として適用することを前提とせざるを得ない。この点、先述のとおり、逆選択の問題が懸念される所であり、自己都合離職の場合は給付を制限するなど、一定の工夫が必要である。

エ) 保険料の設定・徴収事務について

雇用保険制度では、被保険者類型ごとに保険料収入等と失業等給付が収支均衡するように制度設計されているわけではなく、マルチジョブホルダーについて、他の被保険者類型と比べて高率(又は低率)の保険料率を設定する必要性は認められない。

(2) 給付に関する制度設計

ア) 保険事故の設定(求職者給付)について

マルチジョブホルダーについては、一般被保険者と異なり、複数の雇用のうち、いずれか一つを離職し、残る雇用で賃金を得つつ、求職活動を行う状態(いわゆる「部分失業」の状態)も多いと想定される。

これを踏まえつつ、一般被保険者でも週所定労働時間20時間を割り、資格喪失する状態を離職として取り扱っていることも勘案し、マルチジョブホルダーについては、適用要件を満たさなくなった段階(被保険者資格を喪失する段階)で、同時に保険事故の発生と考えるのが自然である。

なお、基準引下げ方式の場合、現行の一般被保険者も含めて保険事故として取り扱う週所定労働時間の水準も引き下げることになるが、「自らの労働により生計を維持する者」の週所定労働時間の水準を引き下げる合理的な説明は困難と言わざるを得ない。

イ) 求職者給付の給付方法について

求職者給付については、現行、基本手当のように、4週間に一度の失業認定を行いつつ、失業している日について支給する方式(基本手当方式)と、高年齢求職者給付のように、一度、失業認定を行った段階で、基本手当

日額の一定日数分を一時金として支給する方式(一時金方式)がある。
基本手当方式については、上記の部分失業の状態も多いと想定されることを考慮すると、

- ・ そもそも、失業認定日にハローワークに出頭を求める基本手当方式がなじむか(認定日の変更を柔軟に認めると、失業認定の意味合いを没却しかねないほか、一般の基本手当受給者とのバランスを失する)
- ・ 内職減額がかかるケースが増えると想定され、基本手当の支給額が小さくなってしまわないか、
といった問題が懸念される。

その点、一時金方式の場合、内職減額等の仕組みがないため、マルチジョブホルダーにはなじみやすい側面がある。

ウ) 賃金日額の算定について

基本手当日額の算定の基礎となる賃金日額については、適用を合算方式で検討する場合、保険事故の発生の際に、どの雇用関係に基づく賃金をベースにして計算を行うか、という論点がある。

この点について、大きくは、

- ・ 全ての雇用関係に基づく賃金を合算する(賃金合算方式)
- ・ 離職した(保険事故の発生原因となった)雇用関係に基づく賃金のみで計算する(賃金非合算方式)

という方法が考えられる。

賃金合算方式を採用すると、継続する雇用関係に基づく賃金が給付の算定基礎に加わるため、離職前の賃金総額に比して、離職後の賃金と給付の合計額が大きくなるという事態が想定される。また、賃金合算方式を採用すると、現行、合算制度がない一般被保険者で副業を行う者とのバランスを失する。これらは、保険制度として看過し難い問題であり、仮にこの方式を採用するのであれば、賃金日額の基礎とした継続する雇用関係に基づく賃金分を減額する何らかの措置を講じなくてはならない。

さらに、賃金合算方式の場合、雇用状況に変動のない事業所にも離職票の提出を求め、それを含め、ハローワークにおいて賃金日額の合算計算を行うことが必要であり、事務の実施可能性という観点でも懸念がある。

一方で、賃金非合算方式であれば、これらの問題や懸念は生じない。むしろ、賃金非合算方式の場合には、給付額そのものが小さくなり過ぎる可能性が課題となり得る。特に、非合算方式で、基本手当方式を採用する場合、内職減額で給付がほぼ行われないう事態も想定される。

この点については、喪失した賃金が低額なので給付額が低額となるもので、一般被保険者とのバランスがとれていると評価することもできる。一方、現行の基本手当や高年齢求職者給付とのバランスも見つつ、給付日数を調整することも考え得る。

エ) 自己都合離職について

一般的に、通常の労働者に比べて、短時間労働者は離職率が高い。マルチジョブホルダーも、基本的に短時間労働者であることから、一定程度、離職率が高いだろうと予想される。

しかしながら、マルチジョブホルダーは自己都合で離職する割合が高いという明確なエビデンスがない現状では、現時点の判断として、自己都合離職について、強制適用のもとで現行の基本手当等と取扱いを変えるのは難しいと考えられる。

一方で、マルチジョブホルダーへの雇用保険の適用を、本人からの申出を起点として行う(申出起点適用)という仕組みを仮に採用するとした場合について考えると、自己都合離職に対しても給付とするならば、適用と給付の双方を自らの意思でコントロールできてしまうことになるため、逆選択及びモラルハザードが生ずる可能性が高く、自己都合離職の場合は給付を制限するなど、一定の工夫が必要である。

オ) 求職者給付以外の給付について

基本的に、求職者給付の各種給付及び就業促進給付については、マルチジョブホルダーに対する求職者給付の設計等によって必然的に対象となるかどうかが決まる。一方で、教育訓練給付と雇用継続給付については、現行、短期雇用特例被保険者や日雇労働被保険者は給付対象としていないこともあり、マルチジョブホルダーを給付対象とするかどうか論点となる。

まず、教育訓練給付については、自己の職業能力開発を推進することにより雇用の安定を図るものであり、マルチジョブホルダーについては同給付の対象とすることが適当と考えられる。

次に、高年齢雇用継続給付であるが、同給付は60歳以降の継続雇用により賃金が大きく下がった際の雇用継続を目的として設けられた制度である。マルチジョブホルダーについては、年齢に関連した雇用形態の変更による賃金の低下は想定しにくく、賃金低下が起こるとしても、高年齢雇用継続給付の趣旨に合致するとは考えにくい。また、60歳時点の賃金と65歳に達するまでの各月の賃金を比較する、という同給付の要件上、複数の事業所の雇用関係について適用するマルチジョブホルダーについて給付額を算定することは困難でもある。こうしたことから、マルチジョブホルダーを同給付の対象とする合理性は乏しい。

最後に、育児休業給付と介護休業給付についてである。マルチジョブホルダーは、それぞれの事業所との関係において、育児・介護休業法上の育児休業・介護休業を取得可能であり、これらの給付についても当然に支給対象とすることが適当と考えられる。一方で、マルチジョブホルダーについては、複数の事業所のうち一部の事業所だけ休業を取得することも、法の規定上、妨げられないが、現行、一般被保険者が短時間勤務した場合は育児休業給付の対象とならないこととのバランスから、部分休業の場合はこれらの給付の対象としないことが適当である。

5. 論点の整理

(1) 適用・給付に関する制度設計

4. で示した論点ごとの帰結をつなぎ合わせることによって、適用から給付までの基本的な制度設計を検討することができる。

具体的には、適用事業の範囲は現行と同様としつつ、まず、適用基準について、合算方式を採用するか、基準引下げ方式を採用するかである。

基準引下げ方式を採用する場合、4. (1)ウで示したとおり、一般被保険者を含めての基準引下げとならざるを得ないことから、必然的に、適用の強制性、保険料率の設定、給付設計等は、現行の一般被保険者と同様となる。ただし、4. (2)アで示したとおり、適用基準を引き下げることをもって、保険事故の発生をみる週所定労働時間も併せて引き下がることとなる。これは、マルチジョブホルダーに雇用保険を適用させるために、現行の一般被保険者の給付水準を引き下げることになるが、その合理性を説明するのは困難である。

一方で、適用基準について合算方式を採用する場合は、各事業所での週所定労働時間の把握と適用の強制性が大きな問題となる。社会保険である以上は、強制適用が原則となるが、4. (1)ウのとおり、対象労働者の労働時間を事業所や行政が他の事業所での労働時間を含めて継続的に把握することは現時点では現実的ではなく、これが可能であることを前提とする「合算方式・強制適用」は、現時点では実行可能な選択肢とはならないと考えられる。

最後に、適用基準を合算方式としつつ、申出起点適用を採用することとした場合の制度設計を考える。この方式の場合、事業所や行政の事務負担の問題は同様に懸念されるが、合算する事業所・雇用関係の範囲の設定等によっては、実現可能な選択肢たり得る。給付設計については、部分失業が多いと考えられる合算方式の性格にかんがみ、一時金方式を採用し、また、継続する雇用関係に基づく賃金の減額の仕組みがない一時金の性格を考慮し、賃金非合算方式を採用することが考えられる。

なお、申出起点適用であること、また、一時金方式をとった場合はモラルハザード(循環給付等)が生ずる可能性が高まることを踏まえれば、逆選択防止等の観点から、自己都合離職については一定の制限を検討することが必要となる。

(2) 考察

以上のように、現時点で、実行可能性がある方式としては、「適用:合算方式・申出起点適用、給付:一時金方式」が想定される。先述のとおり、このような制度を導入した場合、逆選択や循環給付等の問題が懸念されるが、保険適用によりマルチジョブホルダーの行動にどういった変容が生じるのかを予測するのは困難であり、さらに、3. で示したように、そもそも、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用の必要性が直ちに高いとは評価できない状況では、こうした制度の導入を提言するのは難しい、と結論づけざるを得ない。

これらのマルチジョブホルダーであって雇用の安定化の必要性が高いと考えられる者に対しては、求職者支援制度をはじめとする各種の施策を活用し、支援を行っていくことが適当と考えられる。

しかし、こうした議論を踏まえてもなお、今後、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用を検討し、推進していくのであれば、例えば、現行の被保険者類型も参考に、まずは、マルチジョブでの働き方になじみ、上記のような制度設計にも親和性が高く、かつ、財政影響を予測しやすい対象者層を抽出し、試行的に制度導入を図ることも考えられる。この場合、試行によって雇用保険が適用されたマルチジョブホルダーがどのように行動するか把握し、また、複数事業所の労働時間を把握・通算する方法に関する検討状況も踏まえつつ、改めて制度の在り方を検討することが考えられる。

5. 最後に

以上、本検討会で議論し、合意を見た内容について、記載してきた。今後、仮に本件につき制度化の議論を行うのであれば、具体の設定を含め、労使参画の場である労働政策審議会にて積極的な議論が行われることを望む。また、その際、本検討会で議論した内容が、制度設計の一助になれば幸いである。

複数の事業所に雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会

岩村 正彦

酒井 正

中野 妙子

渡邊 絹子