

# 労働保険におけるマルチジョブホルダーへの対応のあり方

河野 尚子

(京府立大学講師)

近年、多様な働き方の一つである副業・兼業の促進に伴い、マルチジョブホルダーに対する労働保険制度のあり方をめぐって議論がみられる。労災保険制度については、複数事業労働者が被災した際の保護のあり方が検討され、2020年法改正では、給付基礎日額の算定方法や業務上の負荷に対する評価が見直されるに至った。今後は、フリーランスとして働く人の保護のための特別加入制度の対象拡大等も検討される。一方、雇用保険制度については、適用の場面において労働時間等の要件があり、異なる事業主のもとでの労働時間は合算されず、かかる要件を満たさないマルチジョブホルダーの失業に対する所得保障のあり方が検討されてきた。失業に係る給付は「失業」を保険事故とするが、複数の雇用の場合、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）も想定される。こうした部分失業に対する所得保障の必要性の有無や失業の主観性をめぐる問題が生じ、給付要件や給付額についてどのように考えるべきかという課題がある。法改正では、65歳以上の労働者を対象に、2つの事業所の労働時間を合算し、雇用保険を適用する制度を試行的に導入するに至った。マルチジョブホルダー全体を適用拡大によって保護すべきか、それとも、求職者支援制度のように、雇用保険の受給資格のない求職者に対する支援をすべきか、今後の検討課題となる。併せて、労働保険の対象とならない、フリーランスとして働くマルチジョブホルダーに対しても、キャリア形成に資するような法のあり方を模索する必要がある。

## 目次

- I はじめに
- II 労災保険におけるマルチジョブホルダーへの対応
- III 雇用保険におけるマルチジョブホルダーへの対応

## I はじめに

近年、長期雇用制度の変容や雇用の流動化の中で、複数の仕事を掛け持ちするマルチジョブホルダーをめぐる議論が盛んである。政府の成長戦略実行計画（2020年7月17日）では、人生100年時代を迎え、若いうちから、自ら希望する働き方を

選べる環境をつくっていくことが必要であり、ウィズ・コロナ、ポスト・コロナの時代の働き方としても、副業・兼業、フリーランスなどの多様な働き方への期待が高いことが指摘されている。マルチジョブホルダーのキャリア形成に資するような法のあり方を模索する必要があるといえる。

副業・兼業をめぐるっては、2017年3月「働き方改革実行計画」において普及促進を図ることが示され、2018年1月には厚生労働省の「副業・兼業の促進に関するガイドライン」が策定されるに至った。もっとも、副業・兼業を促進する環境整備として、いくつかの検討課題があり、特に労

働時間の管理・把握が困難であることから副業・兼業を認めることに対する慎重な姿勢がみられた。これをうけて、労働時間管理及び健康管理の方法については、労働政策審議会における審議を経て、ルール整備を図り、労働者からの自己申告制に関する手続き及び様式を定め、簡便な労働時間管理の方法を示した内容のガイドラインへと改定された。また、労働保険制度におけるマルチジョブホルダーのあり方についても議論がなされ、複数就業先の賃金に基づく給付基礎日額の算定や給付の対象範囲の拡充等の見直しを行うことになった(2020年9月1日施行)。一方、雇用保険制度の適用については、労働時間等の要件があり、マルチジョブホルダーに対する適用をめぐる複雑な問題が生じている。失業に係る給付は「失業」を保険事故とするが、複数の雇用の場合、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)もある。自発的な離職も想定され、給付要件や給付額についてどのように考えるべきかという課題がある。さらには、このようなマルチジョブホルダーに対しては求職者支援制度のように、雇用保険の受給資格のない求職者に対する支援も選択肢として考えられる。本稿では、労働保険におけるマルチジョブホルダーへの対応のあり方として、労災保険制度及び雇用保険制度の議論状況を整理し、今後の方向性について検討を行いたい。

## II 労災保険におけるマルチジョブホルダーへの対応

### 1 問題の所在

マルチジョブホルダーに関する従来の議論として、通勤災害保護制度において事業場間移動が適用対象とされていない点、複数の事業場で働いている労働者が業務災害や通勤災害に遭った場合の給付基礎日額の算出方法をいかに定めるかという点が問題とされていた。厚生労働省の労災保険制度の在り方に関する研究会「中間とりまとめ」(2004年7月)で、複数就業者の通勤災害の保護範囲の拡張及び労災保険の給付基礎日額の算定方

法が検討課題として掲げられた。そこで、複数就業者の通勤災害の保護範囲が拡張され(労災法7条2項2号)、第1の事業場から第2の事業場への移動が対象とされるに至った(労働基準局長通達(平成18年3月31日付基発第0331042号))。一方、給付基礎日額については、事故が起きた勤務先から支払われた賃金をもとに平均賃金(労基法12条)が算定されてきた(労災法8条)。そのため、喪失した稼働能力と実際に給付される保険給付との乖離が問題とされ、複数の事業場から支払われていた賃金を合算した額を基礎として定めることが適当ではないかという指摘がなされた。もっとも、労災保険法8条は、給付基礎日額を労基法12条の「平均賃金に相当する額」と定めており、個別の使用者に課せられた災害補償責任を保険する趣旨を有する労基法との関係でこうした解釈を困難にさせてきた。

### 2 2020年労災保険法改正

「働き方改革」における副業・兼業の促進のための整備に伴い、複数就業者に係る労災保険給付について検討がなされ、2020年3月「雇用保険法等の一部を改正する法律」が成立した。労災保険法では、複数事業労働者に対する稼働能力の喪失や遺族の被扶養利益の損失に対する填補の観点から、複数事業労働者を使用する全事業の賃金を合算した額を基礎に給付額が決定される旨等改正がなされた(法8条3項[2020年9月1日施行])<sup>1)</sup>。また、改正内容は、労働者だけでなく特別加入者にも及び、一つの会社と労働関係にあって、他の就業について特別加入しているような場合や複数の就業について特別加入をしている場合にも該当する(法33~法37条)。以下、具体的な内容について触れておく。

#### (1) 労災保険法上の複数事業労働者

労災保険法は、複数事業労働者について、「事業主が同一人でない二以上の事業に使用される労働者」と定義した(法1条)。また、保険給付との関係では複数事業労働者に類する者も含むとされている(法7条1項2号)。具体的には、傷病等の要因となる出来事と傷病等の発症の時期が必ず

しも一致しないことから、傷病等の原因または要因となる事由が生じた時点において事業主が同一人でない2以上の事業に同時に使用されていた労働者を対象としている（労災則5条<sup>2)</sup>。

### (2) 給付基礎日額の算定方法

複数事業労働者の業務災害、複数業務要因災害、通勤災害に係る保険給付の給付基礎日額は、労災保険法8条3項に基づいて算出される。原則として、複数事業労働者を使用する事業ごとに労災保険法8条1項により算定した労基法12条の平均賃金に相当する額（平均賃金相当額）を給付基礎日額相当額とし、これらを合算した額を基礎として算定することになる。労基法12条に基づく平均賃金は、算定事由発生日から3カ月間労働者に対して支払われた賃金をもとに算定される。ただし、業務災害や通勤災害に係る遅発性疾病の場合や、非災害発生事業場等を算定事由発生日において既に離職している場合のように、算定事由発生日において平均賃金相当額を算定すべき事業場から離職していることが想定されるため、通達<sup>3)</sup>において災害発生事業場等を離職した日を基準とする等の取扱いが示されている。

また、業務災害に関する保険給付について、例えば、一方の事業場では有給休暇を取得し、一部の賃金を受けつつ、他の事業場において負傷または疾病により無給での休業をして「賃金を受けない日」に該当する場合、稼得能力の填補の観点から、他の事業場における無給での休業に対して支払われる。そのため、休業補償給付について、労災法14条1項は、所定労働時間の一部しか労働できなかった日に加えて、一部についてのみ賃金が支払われる休暇に関しても、その賃金の額を差し引いた額に基づいて算定するものとした。

### (3) 複数業務要因災害

複数事業労働者を使用するそれぞれの事業における業務上の負荷（労働時間やストレス等）のみでは業務と疾病等々の間に因果関係が認められない場合、複数業務要因災害として、複数事業労働者を使用する全事業の業務上の負荷を総合的に評価することになった（法7条1項2号）。複数業務

要因災害による疾病の範囲は、脳・心臓疾患、精神障害及びその他2以上の事業の業務を要因とすることの明らかな疾病であるとされている（労災則18条の3の6）。複数業務要因災害が生じた場合の保険給付としては、複数事業労働者療養給付、複数事業労働者休業給付、複数事業労働者障害給付、複数事業労働者遺族給付、複数事業労働者葬祭給付、複数事業労働者傷病年金及び複数事業労働者介護給付がある（法20条の2～法20条の9）。この場合も給付基礎日額を算定する際、複数事業労働者を使用する全事業の賃金を合算した額を基礎に給付額が決定される。

複数業務要因災害として認定される場合については、どの事業場においても業務と疾病等との間に相当因果関係が認められないものであることから、業務災害や通勤災害の場合とは異なる。そこで、給付基礎日額の算定に関する通達によれば、遅発性疾病等の診断が確定した日においていずれかの事業場に使用されている場合、当該事業場について当該診断確定日以前3カ月に支払われた賃金により平均賃金相当額を算定する。また、遅発性疾病等の診断が確定した日において全ての事業場を離職している場合、遅発性疾病等の診断が確定した日から直近の離職日を基準に、その日以前3カ月間に支払われた賃金により算定し当該金額を基礎とする。さらに、平均賃金相当額を給付基礎日額とすることが適当でないと認められるときは、厚生労働省令で定めるところによって政府が算定する額が給付基礎日額となる（法8条2項）。例えば、日給制のように平均賃金相当額の算定において労基法12条第1項ただし書の規定による最低保障の適用があると、就業する事業の平均賃金の多寡によって合算額が異なり、不合理な結果がもたらされる場合、最低保障額は適用せずに計算がなされる。

### (4) 保険料率

労災保険の費用は、もっぱら事業主の負担する保険料によって賄われている。この保険料率について、一定規模以上の事業については、災害発生率の多寡に応じて設定されるメリット制が採用されているが、複数事業労働者の場合、非災害発生

事業場の事業主に係るメリット制には反映されない。同様に、複数業務要因災害の場合、いずれの就業先も災害補償責任を負わないのもであると考えられ、いずれの事業場においてもメリット収支率の算定の基礎としない（労保徴則12～12条の3）。そもそもメリット制は、事業主負担の公平性や災害防止努力の促進の観点から、労働災害の発生に関する使用者の責任を前提としている。複数事業労働者の業務災害や複数業務要因災害について、個別の事業主が災害補償責任を負うと評価できない場面において、こうした違いが生じたものと考えられる。

### 3 マルチジョブホルダーに対する労災保険制度のあり方

労災保険制度は、労基法における個別の事業主の災害補償責任を担保するものと解されているが、1960年以降法改正により、労災保険や保険事故の適用範囲が拡大され、給付についても充実する等、労基法から乖離して、独自性を有するものとなっている<sup>4)</sup>。このような流れを受け、2020年法改正は、複数事業労働者が労働災害を被って就労不能となった場合、給付基礎日額において、災害発生事業場だけでなく、非災害発生事業場に係る賃金も合算して計算がなされることになった。また、複数業務要因災害のように、個別の事業主が単独で労災を発生したものと評価できない場面でも、複数の事業の業務上の負荷を総合評価して給付がなされている。このように、個別使用者責任の拡大によって補償し切れないものについて、複数事業労働者の稼得能力を填補するという観点から保護を図り、労災補償の給付の内容を手厚くしたものと考えられる。もっとも、労災保険は、労働関係上の危険に対する補償責任として独自の意義は保持されている<sup>5)</sup>。2020年法改正においても、保険料率の点で、個別の事業主が災害補償責任を負うと評価できない場面ではメリット制を反映しないという立場を採用している。

また、労災保険の被保険者は労基法上の労働者であるものと解されており<sup>6)</sup>、マルチジョブホルダーも労働者でない場合は、労災保険法の適用対象外となる。しかし、副業・兼業としてフリーラ

ンスのような働き方を選択する場合も想定され、こうした者が就労中に被災した際の保護のあり方についても検討する必要がある。これについて、成長戦略実行計画では、今後さらなる活用として、フリーランスとして働く人の保護のための特別加入制度の対象拡大等が検討されている<sup>7)</sup>。このように、非雇用型の副業・兼業に従事する者に対する保護のあり方についても今後の検討課題となる。

この点、マルチジョブホルダーとしての働き方を選択した者に対して、自らのキャリアを確立していくよう促す法政策として、セーフティネットの整備を行うべきとする方向性も考えられる。こうした考え方は、憲法27条1項に立脚し、職業キャリアを形成し展開する権利としてのキャリア権構想<sup>8)</sup>から導くことができるものと解する。学説の中には、自営的な働き方について、キャリア権の観点から、自営的な働き方のなかに適職をみつけ、その職業人生が充実したものとなるよう、政府が適切なサポートをすることを提唱する立場<sup>9)</sup>もみられる。マルチジョブホルダーが雇用か否かに関わりなく、キャリアを展開できるようなセーフティネットのあり方について検討すべきであろう。

## III 雇用保険におけるマルチジョブホルダーへの対応

### 1 問題の所在

雇用保険法は、適用事業に雇用される労働者を被保険者としているが、1週間の所定労働時間が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については被保険者とならない（法6条1号・2号）。マルチジョブホルダーの場合、週所定労働時間が20時間以上の本業をもち、副業として数時間の労働を行うようなケースは、本業の事業主との関係において雇用保険の適用がなされる。また、2つの事業主のいずれの週所定労働時間も20時間以上である場合には、2以上の雇用関係のうち1の雇用関係（原則として、その者が生計を維持する

に必要な主たる賃金を受ける雇用関係) についてのみ被保険者となる<sup>10)</sup>。一方で、いずれの事業所でも週所定労働時間が20時間未満の短時間就労であれば、異なる事業主のもとでの労働時間を合算すると週所定労働時間20時間以上となったとしても、適用対象外とされてきた。そこで、離職した場合の生活保障への保護が不十分となる場面が生じることが指摘されていた<sup>11)</sup>。

こうして、2016年職業安定分科会雇用保険部会報告では、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が指摘された。その後、雇用保険法等の一部を改正する法律(法律第14号)の国会審議においても、マルチジョブホルダーについて、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た。また、働き方改革実行計画においても、複数の事業所で働く者の保護や副業・兼業を普及促進させる観点から、雇用保険制度についても検討を進めることが示された。

そこで、マルチジョブホルダーに対する適用をめぐる問題について議論がなされ、2020年3月「雇用保険法等の一部を改正する法律」が成立した。ここでは、高齢者、複数就業者等に対応したセーフティネットの整備として、65歳以上の労働者を対象に、2つの事業所の労働時間を合算し、週の所定労働時間が20時間以上である場合、雇用保険を適用する制度を試行的に導入することになった(2022年1月施行)。しかし、高齢者だけでなくマルチジョブホルダー全般に対する対応は今後の検討課題となっている。

## 2 改正までの経緯

### (1) 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

2018年に開催された厚生労働省「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」(以下「検討会」という)は、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・技術的観点から検討を行い、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ている。この結果について要点をまとめているのが、「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」(以下「検討会報告書」という)である。結論として、実行可能性のある制度設計についてもiiで後述するようにいくつか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、そもそも雇用保険の適用の必要性が直ちに高いとは評価できず、かかる制度の導入を提言するのは難しい。一方で、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、本人からの申出に基づいて複数事業所の週所定労働時間を合算して適用する方式を一定の対象者層を抽出し試行的に導入することが考えられるとした(ii, iii, iv参照)。以下では、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、適用に関する制度設計、特に求職者給付をめぐる検討会での議論の内容について触れておく。

### i 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

議論の前提として、雇用保険の適用・給付の必要性を検討するという性格上、原則として本業・副業ともに週所定労働時間が20時間未満の短時間就労であることを想定している。雇用保険法は、「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」であることから、その趣旨にかんがみ、マルチジョブホルダーに対する適用の必要性があるかどうかという点が問題とされている。検討会報告書は、2017年「複数就業者についての実態調査」(JILPT調査)等を踏まえ、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、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とする。そして、マルチジョブホルダー全体を雇用保険の適用拡大によって保護するよりも、むしろ、雇用の安定化の必要性が高い者に対しては、求職者支援制度をはじめとする各種の施策を活用した支援が適当であることが指摘されている。

## ii 適用に関する制度設計

まず、適用事業の範囲は現行と同様としつつ、適用基準については大きく分けて2つの方式で議論がなされている。具体的には、(a) 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方式(合算方式)と(b) 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方式(基準引下げ方式)が掲げられている。(b) 基準引下げ方式の場合、現行の一般被保険者も含めて雇用保険の考え方そのものを変更することになるため、合理的な説明が困難である。一方で、(a) 合算方式については、強制適用を原則とすると、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い。事業所を異にする場合の労働時間の把握方法については、労働時間制度のあり方と関係することから、「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」での結果等を勘案しつつ、改めて検討することとされた(2)参照)。仮に、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、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とする(申出起点適用)。もっとも、こうした仕組みを採用すると、後述するように、離職して給付を受けることが見込まれている者が申出をして適用されるといった逆選択の事象や、安易な離職による循環的な受給といったモラルハザードの事象が懸念されている。

## iii 求職者給付に関する制度設計

次に、マルチジョブホルダーの場合、複数の雇用のうち、「部分失業」の状態も多いと想定されることから、給付方法についてどのように解すべきかという問題がある。

この点については、(c) 基本手当のように、4週間に1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(d) 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)の2つがあげられる。マルチジョブホルダーの場合、部分失業の状態も多いことが想定される。そのため、(c) 基本手当方式の場合、4週間に1度公共職業安定所長の指定する日に出頭を求め、失業認定がなされる点、雇用保険法19条に基づき失業の認定に係る期間中に自己の労働によって収入を得た場合、その収入額に応じて基本手当が減額される点を踏まえ、(d) 一時金方式の方がなじみやすいことが指摘されている。

また、基本手当日額の算定の基礎となる賃金日額については、(e) 全ての雇用関係に基づく賃金を合算する方法(賃金合算方式)と、(f) 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方法(賃金非合算方式)が示された。(e) 賃金合算方式の場合、離職前の賃金総額よりも離職後の賃金と給付の合計額の方が大きいことが想定されたり、現行では本業が週所定労働時間20時間以上の一般被保険者で副業が雇用保険の適用対象外となる者とのバランスを失するという問題や、事務の実行可能性という観点での懸念が生じる。これに対し、(f) 賃金非合算方式の場合、こうした問題は生じない一方で、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ため、給付日数を調整することも選択肢として示されている。

さらに、マルチジョブホルダーが自己都合で退職する場合、申出起点適用の方式を採用すると、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、給付の制限等、一定の工夫が必要であることも指摘されている。

#### iv 試行的な制度の導入

検討会報告書は、iiの制度を試行的に導入する選択肢を提示した。現行の被保険者類型も参考に、マルチジョブでの働き方になじみ、iiの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とした。この場合、適用によるマルチジョブホルダーの行動変化や、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、改めて制度のあり方を検討するものとされている。

#### (2) 複数事業所の労働時間の把握・通算をめぐる問題

前述の(a)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方式を採用する場合、労働時間の把握・通算の方法に関する問題が生じる。そもそも、労基法38条1項は「労働時間は、事業場を異にする場合においても、労働時間に関する規定の適用については通算する」と規定しており、通達においても「事業場を異にする場合」とは事業主を異にする場合をも含むものと解されている<sup>12)</sup>。しかし、使用者による副業・兼業先の労働時間の把握・通算は実際には困難なことも多く、労働時間管理及び健康管理のあり方が検討課題とされてきた<sup>13)</sup>。

この点、2019年の「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」報告書では、労働時間を通算することを前提とした場合の複数の事業場の労働時間管理の方法について検討がなされた。制度の見直しの方向性として考えられる選択肢の例示の一つに、労働者の自己申告を前提に、通算して管理することが容易となる方法を設けること(例：日々ではなく、月単位などの長い期間で、副業・兼業の上限時間を設定し、各事業主の下での労働時間をあらかじめ設定した時間内で収めること)が示されている。その後、2020年9月に改定された厚生労働省「副業・兼業の促進に関するガイドライン」は、副業・兼業先での労働時間の把握について、新たに労働者からの自己申告制

を設け、その手続及び様式を定めている。副業・兼業の確認は労働者からの申告等によって行われ、使用者は届出制など副業・兼業の有無・内容を確認するための仕組みを設けておくことが望ましいものとした。その際、労働時間通算の対象となる場合、各々の使用者と労働者との間で合意しておくことが望ましいこととして、①：他の使用者との労働契約の締結日、期間、②：他の使用者の事業場での所定労働日、所定労働時間、始業・終業時刻、③：他の使用者の事業場での所定外労働の有無、見込み時間数、最大時間、④：他の使用者の事業場における実労働時間等の報告の手続、⑤：①～④の事項について確認を行う頻度を掲げている。

これを踏まえると、雇用保険の適用において合算方式を採用した場合、使用者が副業・兼業の届出制を導入した上、労働者が他の使用者の事業場での週所定労働時間等を自己申告し、上記事項について確認を行う頻度を労使で合意しておくことで、週所定労働時間を継続的に把握することになる。逆に、本業・副業ともに週所定労働時間が20時間未満の短時間就労者は、自ら副業・兼業の週所定労働時間を自己申告せず、使用者も把握ができなければ、雇用保険の適用対象にはなり得ない。

#### (3) 検討会報告書を踏まえた議論状況

検討会報告書をうけて、日本経済団体連合会からは、「雇用保険制度見直しに関する提言」において、「拙速に議論を進めるべきではなく、副業・兼業等に関連する政策の展開を見つつ、保険原理(一般に週20時間を下回る仕事は、離職するリスクが高いとされている。保険制度は、同質のリスクを伴う労働を対象とすることで公平性を担保している。)、保険料負担者の納得性、保険財政への影響を十分に踏まえて、制度設計上の技術的な対応を含め、上記課題を精査すべきである」との指摘がみられた。仮に、本業・副業ともに週所定労働時間が20時間未満の短時間就労について、離職するリスクが高いと評価されると、保険給付と負担の過度の不均衡をもたらしうる。

その後、雇用保険部会報告書(2019年12月25

日)において、雇用保険の見直しの方向としてマルチジョブホルダーに関する言及がなされている。ここでは、マルチジョブホルダー全体を雇用保険の対象とすることについては慎重な立場であり、定年及び継続雇用制度の期間を過ぎて就労が多様化する65歳以上の労働者を対象とした議論が進められた。特に、65歳以上の労働者は、マルチジョブホルダーとしての働き方が相対的に高い割合で増加している一方で新規求職者数の伸びに比して求職者訓練及び公共職業訓練の受講割合はむしろ65歳未満の年齢層よりも低下しているなど、これまでの職業人生で得られたスキルを生かして多様な就労を目指している層として捉えられている。つまり、65歳以上の高齢者に対しては、職業訓練を必要とする者に対する求職者支援制度よりも、失業した際に必要となる給付を行うことで生活及び雇用の安定を図る方が望ましいと評価されたものと考えられる。

### 3 2020年雇用保険法改正

こうして、65歳以上の労働者を対象に、本人の申出を起点に2つの事業所の労働時間を合算して「週の所定労働時間が20時間以上である」ことを基準として適用する制度を試行することとし、その効果等を施行後5年を目途として検証すべきとした。これに対しては、公的年金等の他の収入源の存在が想定される高齢者での試行について疑問を呈する見解もみられる<sup>14)</sup>。ただし、試行結果については、適用による行動変化や財政的な影響等の視点から十分な検証を行った上で、必要に応じて適用対象を含めた制度のあり方について検討していくことになる。具体的な試行制度の内容は、以下のとおりである。

#### (1) 適用に関する制度設計

適用については、検討会報告書でも示された(a)合算方式が採用されている。なお、合算対象となる個々の所定の労働時間の一定の基準として、週所定労働時間5時間以上である雇用が行われている事業所を対象とし、合算する事業所の数は2つとされる。これは、本人及び事業所にとって必要性の高くない保険料負担の発生を回避する

ため、また、短時間就労している一事業所での離職について、失業給付を行った場合に給付額と就業時賃金額との逆転を回避するためである。また、本人の申出を起点として制度を適用することを前提とし、一事業所を離職した際には、他に合算して所定労働時間が20時間以上となるような働き方をしている事業所がないか確認することが示されている。

#### (2) 失業者への給付

従前、65歳以上の労働者については、同一の事業主の適用事業に65歳に達した日の前日から引き続き雇用されている者のみを対象として、高年齢求職者給付金(一時金)を支払うものとされてきた。また、保険年度の初日(4月1日)において満64歳以上である労働者については、雇用保険料の徴収を免除していた。しかし、2016年法改正に伴い、2017年1月1日以降、「高年齢被保険者」として雇用保険の適用対象となるに至っており、高年齢求職者給付金に加え、これまで対象外であった介護休業給付、教育訓練給付等についても支給がなされている。そして、2020年4月1日からは雇用保険料を徴収免除されていた高齢者についても、雇用保険料の納付が必要となった。

65歳以上のマルチジョブホルダーへの対応としては、(d)一時金方式を採用して、高年齢求職者給付(一時金方式)を支給し、(f)一事業所のみを離職する場合、当該事業所での賃金に基づき算出して給付する方式(賃金非合算方式)が示されている。なお、一事業所において週20時間以上労働することを前提として設定されている現行の賃金日額の下限の適用があると、例えば、A社で週14時間、B社で週10時間の所定労働時間のマルチジョブホルダーで、B社を離職した際、給付と賃金の逆転が起こりうる。そのため、現行の賃金日額の下限は適用しない調整をすることが考えられている。

また、自己都合退職の場面で起こりうるモラルハザードの問題については、給付制限の面で一定の調整がなされている。現行の高年齢求職者給付は、正当な理由のない自己都合離職の場合、ハ

ローワークに來所して手続きをした日（受給資格決定日）から失業の状態にあった日が通算して7日間経過することに加え、3カ月間が経過した後でなければ支給されない（給付制限）。マルチジョブホルダーに対しても同様の給付制限があるものと解されている。

その他、2つの事業所をともに離職する場合で、その離職理由が異なっていた場合、効率化を図るため、解雇等の給付制限がかからない方に一本化して給付する。一方、両方の事業所でともに育児休業または介護休業を取得した場合に、育児休業給付または介護休業給付を支給することとし、その他対象となる給付については、従来の高年齢被保険者の取扱いに揃えることになった。

#### 4 今後の課題

##### (1) 雇用保険の適用について

これまでの議論を踏まえると、複数の事業所で雇用されるマルチジョブホルダーに対しては、自らの労働によって生計を立てている場合、失業した際の所得保障の必要性自体は否定されていない。そもそも、雇用保険法の保障の対象は、「失業」だけでなく、雇用の継続が困難となる状態として、「退職のリスク」が認められる一定の場合も含むものと解される<sup>15)</sup>。確かに、マルチジョブホルダーの場合、部分失業の状態であれば、残る雇用で賃金を得ることができ、雇用の継続が困難となる状態と評価できない側面もある。しかし、長期雇用制度の変容や雇用の流動化の中、マルチジョブホルダーが主体的に、キャリア形成に向けて複数の仕事を掛け持ちすることによって職業生活を展開していくことが重要である。このような労働市場においては、マルチジョブホルダーに対するセーフティネットの整備が必要となる。それゆえ、複数の仕事を掛け持ちすることで生計を維持している者に対しては、生活及び雇用の安定を図るという観点から、部分失業の場合も所得保障の必要性が生じ、「失業」に準じた職業生活上の事故の適用範囲として捉える余地がある。ただし、検討会報告書でも指摘されていたように、こうしたマルチジョブホルダーが多くはないという指摘もあり、雇用保険の適用対象とすべきかと

いう点は検討課題となる。他方、マルチジョブホルダーが労働者として週20時間未満の短時間就労を行うと同時に、フリーランスのように雇用によらない働き方を選択した場合は、雇用保険の対象外となる。複数の仕事を掛け持ちすることで生計を維持しているという点に着目すれば、このような場合も、事実上の部分失業に対する所得保障の必要性が生じるのではないかという側面もある。加えて、雇用保険とは別に、フリーランスのように仕事が打ち切られた場合の支援のあり方についても検討していく必要がある<sup>16)</sup>。

また、雇用保険は「失業」を保険事故とし、労働者が自発的に離職した場合も含め、再就職の意思と能力を有する限り、求職者給付を支給している。こうした特徴から、週の所定労働時間が20時間以上という適用要件のもと、マルチジョブホルダーの労働時間を合算するという手法を採用する場合、失業の主観性をめぐる問題が生じうる。前述のとおり、副業・兼業先での労働時間の把握については、労働者の自己申告制が前提とされており、使用者が届出制などの仕組みを設けておかない限り、労働者の申出に委ねられているところである。労働者が使用者に対してあえて申告をしないという逆選択を行う可能性も依然として残されるが、一方で、検討会報告書においても指摘されていたように、労働者があえて兼業に関する申請をして適用され、離職を繰り返すことで給付を受けるといったモラルハザードが起こる可能性もある。このような場合、保険給付と負担の過度の不均衡をもたらしうることが懸念されるため、自己都合退職について、給付制限の面で一定の調整がなされることになる。ただし、前述したように、所定労働時間が20時間を下回る仕事は、離職するリスクが高くなるといった可能性があることも踏まえると、果たして保険給付と負担の過度の不均衡が解消されるかどうか、試行制度を踏まえた十分な検証が必要であろう。

##### (2) 求職者支援制度による支援の可能性

検討会報告書は、マルチジョブホルダー全体を雇用保険の対象とすることについて慎重な立場をとった上、雇用の安定化の必要性が高い者に対

し、求職者支援制度をはじめとする各種の施策を活用した支援についても選択肢として掲げている。

ここで示された求職者支援制度は、雇用保険の受給資格のない求職者（特定求職者）の職業訓練・求職支援とその間の生活給付を支給するものであり、一定の要件を満たせば、月額10万円の職業訓練受講手当と通所手当と寄宿手当（原則1年）が支給される。そして、同制度は生活保障の側面も有するが、主たる目的は職業訓練の受講であると解されている<sup>17)</sup>。現制度は非正規労働者や長期失業者等に対する支援が想定されているため、マルチジョブホルダーに対する支援も対象とするのであれば、検討会報告書も述べていたように、雇用の安定化の必要性が高い短時間就労者に限定して検討していくことが整合的である。

もっとも、求職者支援制度には収入（本人収入が月8万円以下、世帯収入が月25万円以下）・資産要件（世帯全体の金融資産が300万円以下）等があり、この要件を満たさない場合は制度を利用することはできない。また、求職者支援制度は、一度でも訓練を欠席したり（やむを得ない理由でも出席率80%以上が必要）、ハローワークの就職支援を拒否すると、職業訓練受講給付金が支給されない。そのため、求職者支援法の対象者は、求職者の中でもほんの一部のみを対象としていることは指摘されている<sup>18)</sup>。部分失業の場合で、かかる要件を満たすマルチジョブホルダーがどの程度存在しているかが問題となりうる。

また、求職者支援制度の財源は、国が2分の1、残りは雇用保険料（労使が4分の1ずつの負担）によるものとなっている。この点については、労使負担による保険料を財源とするのではなく、公費で賄う仕組みに改めるべきとする見解<sup>19)</sup>や、特に労働者の保険料を財源とすることに疑問を呈する立場<sup>20)</sup>もある。マルチジョブホルダーについても、仮に本業・副業ともに雇用保険の被保険者でない、週所定労働時間が20時間未満の短時間就労者を対象にすると同様の疑問が生じる。職業訓練受講手当を受けた後、フリーランスのような働き方を選択する可能性もあろう。拠出を要件としない求職者支援制度について、マルチジョブ

ホルダーのように多様な働き方が想定される者に対しては適用対象を拡大することができるか否か検討していく必要がある。また、マルチジョブホルダーとしての働き方を選択した者に対して、自らのキャリアを確立していくよう促す法政策として、セーフティネットの整備をすべきと考えるのであれば、雇用可否に関わりなく、キャリア形成に資する制度を模索すべきであろう。

- 1) 近年の複数就業者の労災保険制度をめぐる議論として、雨夜真規子「副業・兼業労働者に係る給付基礎日額の算定基礎についての検討」日本労働研究雑誌715号（2020）49頁以下、労働政策研究・研修機構『労災補償保険制度の比較法的研究——ドイツ・フランス・アメリカ・イギリス法の現状からみた日本法の位置と課題』労働政策研究報告書No.205（2020）、山本陽大・河野尚子・河野奈月・地神亮佑、上田達子「副業・兼業と労災補償保険制度——日・独・仏・米・英法の五ヶ国比較」季刊労働法269号（2020）16頁以下等がある。
- 2) 雇用保険法等の一部を改正する法律等の施行について（労働者災害補償保険法関係部分）（令和2年基発0821第1号）。
- 3) 複数事業労働者に係る給付基礎日額の算定について（令和2年基発0821第2号）。
- 4) 詳細は、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003）326頁以下、山口浩一郎『労災補償の諸問題 [増補版]』（信山社、2008）11頁以下を参照。
- 5) 西村健一郎「労災保険の「社会保障化」と労災補償・民事責任」日本労働法学会誌40号（1972）43頁以下。
- 6) 西村・前掲注4）329頁、菅野和夫『労働法 [第12版]』646頁（弘文堂、2019）。
- 7) 労災保険法の趣旨や目的に照らして保護の対象を検討すべきとする議論もある（渡邊絹子「労災保険法上の『労働者』概念をめぐって」野川忍ほか編著『変貌する雇用・就労モデルと労働法の課題』（商事法務、2015）457頁参照）。
- 8) 諏訪康雄「キャリア権の構想をめぐる一試論」日本労働研究雑誌468号（1999）54頁、同「キャリア権をどう育てていくか？」季刊労働法207号（2004）40頁、同「労働市場と法——新しい流れ」季刊労働法211号（2005）2頁、同「キャリア権を問い直す」季刊労働法238号（2012）59頁、同「雇用政策とキャリア権——キャリア法学への模索」（弘文堂、2017）、唐津博「労働法パラダイム論の現況と労働法規制の多元性」労働法律旬報1700号（2009）11頁、野川忍「労働法制から見た雇用保障政策——活力ある労働力移動の在り方」日本労働研究雑誌647号（2014）73頁、大内伸哉「ITからの挑戦——技術革新に労働法はどう立ち向かうべきか」日本労働研究雑誌663号（2015）85頁。
- 9) 大内伸哉「AI時代の働き方と法 2035年の労働法を考える」（弘文堂、2017）195頁。
- 10) 「雇用保険に関する業務取扱要領」（令和2年11月2日以降）20352（2）イ（イ）。なお、両方の事業主との関係で適用要件を満たす場合、本業の労働関係が解消したとしても、副業との間で新たに保険関係が成立するため、本業との関係では、離職に当たらず、基本手当などの給付が行われない。
- 11) 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010）79頁、丸谷浩介「マルチジョブホルダーへの厚生年金適用」西村淳編著『雇用の変容と公的年金——法学と経済学のコラボレーション研究』（東洋経済新報社、2015）193頁、倉田賀世「マルチジョブホルダーをめぐる社会保障の課題」日本労働研

- 究雑誌 676号 (2016) 75頁等。
- 12) 昭和23年5月14日付け基発第769号。
  - 13) 石崎由希子「副業・兼業者の労働時間管理と健康確保」季刊労働法 269号 (2020) 2頁参照。
  - 14) 林健太郎「兼業・副業を行う労働者と雇用保険法の課題」季刊労働法 269号 (2020) 40頁。
  - 15) 小西康之「退職リスクに対する生活保障制度の基本構造と雇用システム」日本労働研究雑誌 598号 (2010) 18頁。この見解によれば、例えば雇用保険法の教育訓練給付は、労働者自らが主体的に職業能力開発に取り組むことが重要となる中で、その際の費用負担が広く労働者共通のリスクとなっていることを考慮して設けられた制度であり、「退職のリスク」とどまらず、広く「労働生活上のリスク」をも保険給付の対象としたものと評価され、その理論的根拠は、キャリア権構想であると指摘されている。
  - 16) 2019年6月28日「雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会中間整理」では、必要に応じて検討すべき課題として、セーフティネット関係の1つとして、仕事が打ち切られた場合の支援等が掲げられている。
  - 17) 水島郁子「長期失業・貧困と社会保険」菊池馨実編『社会保険の法原理』(法律文化社, 2012) 226頁以下。
  - 18) 丸谷浩介「長期失業者に対する雇用政策と社会保障法」日本社会保険法学会編『新・講座社会保障法 3 ナショナルミニマムの再構築』(法律文化社, 2012) 262頁。
  - 19) 菊池馨実「貧困と生活保障——社会保障法の観点から」日本労働法学会誌 122号 (2013) 115頁。
  - 20) 水島・前掲 17) 228頁。

この・なおこ 京都府立大学公共政策学部講師。最近の論文に「営業秘密・不正競争防止法と守秘義務」『日本労働法学会誌』132号 (2019) 17頁以下。労働法専攻。