

【研究ノート】

失業保険の適用対象に関する再考察

——自営業者への適用をめぐる国際比較から——

岡 伸 一

はじめに

2020年初頭に突如発生したコロナ感染症の拡大は、現代社会に大きな衝撃を与えている。社会保障においても、医療保障をはじめ随所でその衝撃は大きい。かつて想定されてこなかった事態に陥っていることが、多く確認されている。これまで維持されてきた社会保障の枠組みの想定を覆すような状況に遭遇しているともいえよう。

本稿では、コロナ禍によって対応が問題となっている諸問題のうち、失業保障制度をとりあげる。通常の失業問題とはかなり様相が異なる。例えば、コロナ禍で事業経営を停止され、破綻に追い込まれる事業者も多い。コロナ感染症が破綻の原因ではあるが、その過程で事業の停止や時間短縮等が行政によって命令、あるいは要請されることもある。被用者であれば失業保険の適用となるが、自営業者には社会保障給付は準備されていない。本稿では、自営業者への失業保障制度の適用に絞って論じたい。特に、欧州諸国における実態に関する国際比較を中心に考察していく。

1. 問題の所在

「失業」の意味

通常、「失業」は景気変動や産業構造の変化、企業経営の失敗、個人の過失

等による経済的な事由に基づいて構想されてきた。ところが、現在の「失業」のリスクは様相を異にしている。2020年初頭に突如発生したコロナ感染症の影響下、顧客が激減し事業経営が危機にさらされている。都市封鎖等により経済活動が公権力によって中断される事態もある。企業や個人事業も含め業務が停止され、様々な制約を受けることになった。行政の命令によって事業活動が停止され、倒産に陥った場合もある。

行政の介入以前に、コロナ感染症の拡大を回避するために市民が自発的に活動を抑制することになった。結果として、被用者は失業する場合も増えている。倒産件数も増え、失業者数も急増している。被用者に限らず、個人の自営業者も事業破産の危機が迫っている。自然災害の犠牲に遭遇したような状況であるが、一時的なリスクではなく数年にわたって持続するリスクとなっている。これまで想定されてきた「失業」と異なる様相を呈している。

このような「失業」は、これまでの社会保障制度が想定してきていない状況であろう。多くの問題が提起されるが、本稿では1つの問題に集約したい。自営業者の「失業」リスクをどう考えるかである。被用者が失業すれば、当然ながら失業保険が適用される。ところが、自営業者は「失業」リスクから保護されていない。自営業者には「失業」というリスクが認められないことが正当化できるだろうか。

失業保障の制度設計

失業保障制度は年金や医療等と比べれば財政規模も比較的小さく、単純な制度である。しかし、実施運営方法を見ると各国でさまざまであることが過去の研究で明らかになった⁽¹⁾。失業問題の深刻さも各国によって異なり、多くの論点が比較対象となるが、本稿では1つの論点に絞りたい。失業保障制度の適用対象である。

日本では、雇用保険が適用されるのは被用者である。特定条件を満たした被

用者が雇用保険の適用対象になる。そこでは自営業者等は対象に含まれない。また、公務員も解雇はないものとみなされ、雇用保険は適用対象に含まれない。こうした制度設計は、日本では当然と考えられてきたが、改めてここで再検討したい。国際比較をして、欧州諸国も同様に自営業者の「失業」は扱っていないのか、確認したい。

自営業者であっても、職業を失うことはある。自分の意思で経営を決めることができるかもしれないが、やむを得ない事由により廃業となることも十分あり得る。この際の保障は必要ないのだろうか。日本では、失業するのは、通常、被用者となる。自営業者は自分が経営者であり、自分を解雇することはない。従って、失業保険が適用されるのも被用者となると考えられてきた。自営業者等は雇用保険の適用対象とはならないと理解されてきた。

コロナ禍で露呈された問題

現在のコロナ禍では、特定の企業や産業、地域に限らず、世界的な規模で企業経営が悪化し、「失業」が避けられない状況にある。飲食店は経営上の大打撃を受けている。観光産業も同様である。その他多くの業界で、経済的影響を受けている。感染を防ぐために、政府や自治体によって営業停止、自粛等が要請されている。ロックアウト時には、営業停止を伴い、違反者には罰金も課される。経済的保障も不十分な状況で営業停止、自粛になれば、経営が成り立たない。つまり、今回のこうした失業は、半ば強制的で、人為的な失業とみなせる場合もある。景気循環や個人的な過失等は該当しない。

コロナ禍とは関係なく、自営業者に失業保険が適用されないことをどう考えるかという本来的な論点もある。しかし、今はコロナ禍で自営業者の位置づけがことさら浮き彫りになっている。自営業者にはいろいろあって、所得から業務内容も大きく違う。労働条件の劣悪な被用者と同様かそれ以下の環境で働く自営業者も多い。被用者に認められる失業保障が自営業者には認められないこ

とは、いかに正当化されるのか。

こうした疑問を再検討するにあたり、欧州諸国の実態を明らかにしたい。欧州諸国では、自営業者に失業保障は制度的に適用されないのか。もし、自営業者にも適用しているとすれば、どのように適用させているのか。特別な方法があるのか。これらの点に絞って、各国の状況を紹介していこう。欧州では、失業保障制度として、主に失業保険制度と失業扶助制度の2つが存在する。両者に関して、適用対象に関する規定を見ていこう。

2. 欧州における失業保険制度の適用対象

(1) 適用の有無

ここで明らかにしたいことは、先進諸国の社会保障の運営において、自営業者が失業保障制度の適用対象に含まれているかどうかである。EU加盟国及びEFTA加盟国の情報⁽²⁾に基づいて、適用の有無を明らかにしよう。対象となる31か国のうち、自営業者にも失業保障制度が適用されている国、そしてされていない国は以下のとおりであった。

自営業者にも適用している国(17か国)

オーストリア、デンマーク、チェコ、クロアチア、スロバキア、スロベニア、スペイン、ルーマニア、スウェーデン、ポーランド、ノルウェー、マルタ、ルクセンブルク、アイルランド、アイスランド、ハンガリー、フィンランド

自営業者には適用しない国(14か国)

ベルギー、ブルガリア、クロアチア、キプロス、エストニア、フランス、ドイツ、ギリシャ、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ポルトガル、スイス、オランダ

この社会保障相互情報システム(MISSOC)に参加している国々31か国のうち、17か国において、失業保険が自営業者にも適用されている。そのほかの14か国においては、適用対象は被用者(employee)に限定されている。欧州では、半数以上の国々で、自営業者等へも失業保険の適用の道が開かれているという事実が明らかになった。日本の状況からすれば、大きく違うと言えよう。

ただし、自営業者に失業保障がどのように適用されるのか、その方法は国によってさまざまである。被用者と全く同様に無条件で適用されるのか、任意制度や失業扶助等の特別な制度で対応しているのか、選択肢がある。そこで、各国の事情を個別に見ていこう。失業保障の全体的な構造、失業保障の適用対象、そして失業給付のあり方について各国の概略を示していく。

(2) 制度設定の内容(自営業者を適用対象に含む国の事例)

オーストリア

強制適用の失業保険と失業扶助がある。失業保険は労使拠出と政府補助によって賄われる。給付は所得比例制を採用している。失業扶助も定額ではなく、所得比例となる。特定条件を満たすすべての被用者が強制適用の対象となる。職業訓練従事者も適用対象となる。年収が特定水準以下では、加入は強制されない。任意加入制度は存在しなかったが、自営業者は2009年以降に任意加入できることになった。失業給付の支給額は、税引き後収入の55%。低額支給の場合は補足給付があるが、上限額が80%に設定されている。

デンマーク

失業扶助はなく、失業保険のみがある。失業保険は、任意加入を基本とする。すべての被用者のほか、自営業者、初めての求職者も適用対象に含まれる。18歳以上で定年2年前までの人が対象となる。18歳未満でも職業訓練修了生であれば適用可能となる。デンマークでは、失業保険制度がもとより任意加入となっ

失業保険の適用対象に関する再考察

ている。被用者も自営業者も区別なく、本人の意思に基づいて加入することができる。財源は加入者本人の拠出と国庫から成り立っており、企業の拠出はない。支給額は税込み収入の90%相当。ただし、支給上限額が2,560ユーロ(2021年現在)に設定されている。最低額は設定されていない。

フィンランド

フィンランドでは、失業保険は基礎保障と選択保障の2制度がある。基礎保障は定額制で、被用者からの拠出と国庫を財源とする。選択保障は所得比例制で、労使拠出を原則とする。自営業者も選択することができる。2つの給付がある。1つは失業基礎給付で、すべての失業者に共通して定額で、1日33.66ユーロ(2021年)支給される。対象者が雇用奨励事業に参加した場合は、38.45ユーロに増額される。もう1つの失業給付は所得比例給付で、基礎給付額と標準報酬日額の差額の45%と基礎給付額の合計額が支給される。

ハンガリー

強制加入の失業保険があるが、失業扶助はない。失業者に限らず、最低所得保障制度は存在する。被用者や自営業者、さらにそれに類する人を対象に強制加入の失業保険となる。給付は所得比例となる。支給額は従前の標準所得の60%相当となる。ただし、上限額がある。上限額は最低保証賃金の100%となっている。各人の従前の標準所得が決定困難な場合、最低賃金の130%で設定される。自営業者に特別な給付は準備されていない、被用者と同じ扱いである。

アイスランド

被用者と自営業者を対象とする。強制加入を原則とする。年齢18歳以上69歳までが該当する。失業して最初の2週間は定額の給付となる。以後6か月間は平均所得の70%までの給付となる。ただし、上限額あり。

アイルランド

すべての被用者と16歳以上の職業訓練生を主たる対象とする。そのほか、1995年以降に関しては、例外的に自営業者、公務員で週38ユーロ以上の収入のある人が対象に含まれる。漁師も例外的に対象に含まれる。年齢は16歳から66歳までが対象となる。従前所得が週300ユーロ以上の失業者の場合、失業給付は週203ユーロの定額となる。週所得が300ユーロ以下220ユーロ以上の場合は週159ユーロ、週所得が220～150ユーロでは131ユーロ、週所得150ユーロ以下では91.10ユーロの定額となる。

ルクセンブルク

税金で賄われる失業基金によって失業給付は運営される。失業扶助は存在しない。被用者を主な適用対象とするが、学業修了後の若年者や自営業者で自営業をやめなければならなかった人で雇用労働者として求職する場合に、失業給付が適用される。支給額は従前所得の80%相当。扶養する子供がいる場合は、85%相当が認められる。上限額が月5,354ユーロに設定されている。

マルタ

失業保険は、被用者および自営業者を対象として強制適用される。労使拠出によって財源が賄われ、定額の失業保険が支給される。別に、公費に基づく失業扶助があり、ミーンズテストに基づき最低所得を保証する。さらに、特別失業給付もある。拠出制の失業保険と失業扶助の混合制度である。被用者のほか、自営業者も適用対象に含まれる。失業保険給付の上に失業扶助が加算されて支給される。失業給付は定額制で、既婚者は日額12.86ユーロ、単身者で8.41ユーロとなっている。週に6日分の給付が支給される。

ノルウェー

所得比例の強制適用の失業保険がある。労使拠出と国庫を財源とする。被用者のほか、自営業者にも適用可能。漁師も対象となる。失業扶助は存在しないが、公的扶助で最低所得はすべての市民に保障される。失業給付は所得比例制を採用している。任意加入は認めていない。支給額は所得の62.4%相当となる。失業期間中は、常に同じ支給額となる。扶養する子供がいる場合は、増額される。

ポーランド

定額の失業給付を持つ強制適用の失業保険制度がある。被用者、自営業者、農業以外の事業従事者、その他報酬を伴う経済活動に従事する者が適用対象となる。ただし、通常、最低賃金以上の所得があることが前提条件となる。失業扶助はないが、公的扶助により最低所得が保障されている。被保険者期間に応じて失業給付が支給される。基礎失業給付が統一的に設定されており、被保険者期間が1年から5年では基礎失業給付の80%、5年から20年の被保険者期間では100%、20年以上の被保険者期間では120%の支給率となる。基礎失業給付は、2021年時点で失業最初の3か月間は月197ユーロ、それ以降は155ユーロとなっている。

ルーマニア

強制加入と任意加入の2つの失業保険制度がある。失業扶助は存在しない。強制保険制度は、民間被用者のほか公務員、協同組合等の職員を含む。任意加入保険は、自営業者やその家族従事者、海外のルーマニア人労働者等を対象とする。失業給付は所得比例となる。支給額は社会的条件と被保険者期間と平均所得に応じて決まる。

スロバキア

強制加入を基本とした所得比例給付を伴った失業保険がある。財源は、労使拠出による。被用者は強制加入となる。他方、自営業者や16歳以上の一時滞在者等は任意加入の対象となる。支給額は標準報酬の50%相当。上限、下限は設定されていない。

スロベニア

強制加入と任意加入の制度がある。強制失業保険は、被用者、自営業者、社会保障給付受給者等が対象となる。労使拠出と政府補助を財源とする。任意加入制度は、外国企業従事者や海外移住スロベニア人等の特別な条件下の失業者に適用される。失業扶助はないが、公的扶助の最低所得保障は存在する。失業の時期に応じて失業給付が異なる。失業最初の3か月間は、標準報酬の80%が支給される。その後9か月間は標準報酬の60%の支給率となる。さらに失業して12か月後は、標準報酬の50%支給となる。ただし、支給上限と下限が設定されている。

スペイン

強制的な社会保険としての失業保険があり、労使拠出と政府補助を財源として運営される。失業給付は、所得比例の給付と定額の福祉的な給付の2つの部分から成り立つ。自営業者のために独自の失業給付がある。任意加入を基本とする。失業当初の180日間は所得の70%相当、それ以後は50%の支給率となる。ただし、実際には上限額と下限額が設定されている。

スウェーデン

2つの失業保険制度がある。任意加入の失業保険は、加入者の拠出によって賄われ、所得比例方式である。この任意加入失業保険に加入していない人を対

象に、基礎保険がある。こちらは定額給付で、20歳以上を対象とする。企業からの拠出によって賄われる。被用者のほか自営業者も両方の失業保険が適用可能である。失業扶助はなく、公的扶助で最低所得を保証している。任意の失業保険制度では、失業当初の200日間は標準報酬の80%、その後は70%の支給率となる。支給上限額が、失業初めの100日間は1日当たり87ユーロ、それ以後73ユーロに設定されている。基礎保険の方は、最高支給額が1日当たり35ユーロに定められている。パートタイム労働者の場合は、労働時間に応じて失業給付が支給される。

3. 欧州における失業扶助制度の適用対象

EU, EFTA加盟国の中で、失業保険とは別に失業扶助制度が運営されているのは、オーストリア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、マルタ、ポルトガル、スペインの10か国であった。そのほかの国々では、失業扶助という特別な制度は持たない。その場合、通常の公的扶助の適用が想定される。「失業」というリスクに固執しないで、貧困者として等しく公的扶助の適用対象になろう。失業扶助を実施している国々における失業扶助制度の適用対象を整理してみよう。

オーストリア

失業保険の強制加入被保険者と任意加入の自営業者が、失業扶助制度の適用対象となる。国籍要件はないが、国内居住要件はある。ただし、国境周辺地域の例外規定がある。

フィンランド

失業保険の受給資格を満たさなかった人、あるいは失業給付を受給満了した

失業者を対象に、労働市場補助が適用される。

フランス

失業保険給付の受給満了者や特定条件を満たした者、あるいは、50歳以上で条件を満たした失業給付受給者に失業扶助が適用される。自営の芸術家等で失業保険の適用除外の者も特別連帯給付の適用対象となる。

ドイツ

最低生活保障制度の一環として、失業扶助がある。

ギリシャ

3か月間の待機期間を終えた場合に適用される特別失業給付がある。さらに、失業保険給付満了者に適用される特別給付がある。

アイルランド

すべての求職者を対象に、求職者給付が適用される。適用に際しては、居住要件がある。

イタリア

特別な失業扶助は存在しないが、公的扶助の一環として、失業者にも最低生活保障が適用される。

マルタ

失業扶助制度と特別失業給付制度があり、被用者、自営業者を問わずにすべての求職者に適用される。初めての求職者にも適用可能である。

ポルトガル

失業保険の適用対象者で、非自発的な失業者すべてが失業扶助の適用対象となる。障害者給付の受給者で失業中の者は、失業扶助の適用対象に含まれる。

スペイン

海外居住等により国内の失業保険の適用から除外された者、失業保険給付満了した長期失業者等を対象として失業扶助が適用される。

欧州で失業扶助制度のある国々において、失業扶助の適用対象を概観した。当初の関心事であった自営業者への適用に関しては、失業扶助制度で自営業者に適用機会を確保するという事例は見当たらなかった。失業保険と失業扶助と同様の措置が自営業者の失業リスクには採用されていると総括できよう。扶助制度の一環として普遍的な適用が施行されているものと思われる。そこでは、失業保険の加入・未加入、被用者であるか否か等と一切関係なく適用対象となると理解できる。

4. 国際比較の総括

自営業者への失業保険の適用をめぐる各国の状況をここで整理していこう。明らかになったことはおおむね以下のようにまとめられよう。

第1に、欧州では過半数の国々において、自営業者にも失業保障制度が適用されている。多くの国々で、失業保障は自営業者に関しても必要なニーズがあると認識されていることを意味する。

第2に、自営業者の失業保障制度の適用方法に関しては、各国とも独自のやり方を採用している。任意加入であったり、失業扶助であったり、最初から被用者と同列であったり多様である。国を超えて統一的な適用方法は見られな

かった。自営業者の適用に際して、特別な措置は講じず、被用者と同様の条件を設定しているのが一般的であった。

第3に、少数の国々であるが、失業保険とは別枠で、失業扶助制度を設け、保険原則になじまない失業者への救済を展開している。つまり、一般的な貧困者対策とは異なる対応が「失業」というリスクに関して構築されている。失業扶助が存在しない場合は、一般的な公的扶助で対応している。

総じて言えることは、多様な状況にある失業者を保護のネットワークから漏らさないようにきめ細かなアプローチが行われていることである。例えば、長期失業者、初めての失業者、職業訓練生等が代表的である。日本では、雇用保険の対象から漏れてしまうカテゴリーが少なからず存在するが、欧州各国ではこうしたカテゴリーにも救済の対象に含めようとしている。

3つの制度と自営業者

失業保障制度に関連して、3つの制度が関係する。中心となる失業保険制度、それを補足する失業扶助制度、そして、一般的な公的扶助制度である。多くの欧州諸国では、失業扶助制度という独自の制度を設けなくて、一般的な公的扶助の枠内ですべての市民に最低生活を保障している。典型的には、失業保険、失業扶助、公的扶助の順に失業者に適用される。

特定の国々では、一般的な公的扶助とは別に失業扶助制度を導入している。失業というリスクへの特別な対応の意義を認めた結果であろう。長期失業と認められるリスクへの対応が、失業扶助制度の最も重要な意味であろう⁽³⁾。失業保険が一般に支給期間を一定期間に限定せざるを得ないことから、失業保険と一般的な公的扶助の間に陥る長期失業のリスクへの対応が必要となる。失業保険を受給満了した時に、公的扶助の適用となる前に、両制度の間に介在する制度として失業扶助が適用される。

自営業者等を失業給付制度の対象にするか、しないか、その対応には3つの

パターンがあると思われる。第1は、日本のように自営業者には対応しない場合。この場合、自営業者には「失業」というリスクは認められないものとなる。第2に、被用者と同列で適用対象に含まれる場合。被用者と自営業者の間の平等待遇を意味する。そして、第3に被用者と同列ではなく、任意加入や失業扶助、あるいは特別な制度等の措置によって自営業者を適用対象に含める場合である。

上で個別事例を見たように、自営業者にも失業保障を適用させている国々の多くは第3のパターンに該当する。自営業者にも「失業」のリスクを認めて、保護から抜け落ちることを阻止すべく、特別な対応を実施している。

5. 考察と展望

自営業者に対して失業保障制度は適用されるのか、この問いに対して古典における理解を紐解いてみたい。

(1) 古典における理解

社会保障の古典である『ベヴァリジ報告』から、本稿のテーマに関する理解を再確認したい。まず、ベヴァリジは「人口の6つの区分」として、次のように分類した⁽⁴⁾。

1. 被用者
2. その他の有業者
3. 主婦
4. その他の労働年齢にある者
5. 労働年齢に達しない者
6. 労働年齢を過ぎた退職者

現在の状況に置き換えるならば、ここでの「その他の有業者」が本稿のテーマである自営業者に該当する。当時の総人口は4,650万人で、そのうち被用者が1,840万人、その他の有業者が250万人であったと報じられていた。

他方、社会保障の根本的なニードとしては、以下のものが掲げられていた。失業、労働不能、生計手段の喪失、退職、女子の結婚によって生じるニード、葬祭費、児童、その他のニード

ここで「その他の有業者」に関する説明の部分で、「一般に、収入を得るために働いている者で、第Ⅰ類(被用者)に属さない人々である⁽⁵⁾。」と述べ、さらに、「雇用契約がなされていない被用者で…(中略)…雇用契約以外のほかの形で働いて収入を得ている者は失業保険に加入できないであろう⁽⁶⁾。」としている。

引用を見ても明らかであるように、失業保険のニードがカバーされるのは雇用契約を結ぶ被用者のみとの理解である。これに従えば、自営業者等には失業保険は適用されないことになる。

同じ『ベヴァリジ報告』を続けると、「失業」とは別に、「生計手段の喪失」というニードにも言及している。ここには「収入のある雇用に依存していない者が生計手段を喪失したときには、訓練給付が支給される⁽⁷⁾。」と記述している。ここで「収入のある雇用に依存していない者」とは、正に本稿がテーマとしている自営業者を想起できるが、彼らが「生計手段を喪失したとき」に提供されるのは、訓練給付とされている。再度、技術を身につけ事業を立て直すという意味か、それとも、雇用に結びつけようとするのか不明である。

当然ながら、公的扶助は誰もが適用可能である。事業に失敗した自営業者も当然ながら申請は可能である。だが、被用者は公的扶助の前に失業保険という社会保険が介在するのに対して、自営業者にとっては社会保険の保護が不在で、即公的扶助の出動という構造は公平であると言えるのだろうか。

(2) 「失業」というリスクの意味

『ベヴァリジ報告』を見ると、終始、被用者を想定して「失業」が論じられている。もちろん戦時中に著された古典であり、時代にそぐわない現状がある。「失業(unemployment)」をどのように定義するか改めて問われている。被用者が雇用を失う状況に限定するのは、きわめて狭い考えである。自営業者は社会保障から排除されてしまう。「失業」とは職業を失う、あるいは、生計手段を失うことと理解すれば、当然ながら自営業者の廃業等も「失業」「生計手段の喪失」に該当するとみなせる。

老齢年金を想定してみよう。被用者のように、自営業者には定年もないし、退職もない。しかし、被用者と同じ年齢で公的な年金は適用される。被用者も自営業者も平等待遇である。失業保険が被用者のみに適用され、自営業者を除外するのであれば、平等待遇とはみなせない。

社会保障の制度化に際して、欧州大陸諸国を中心に職域主義が採用された。社会保障は労働者を主な対象としており、自営業者やその他の職域は別の社会保障制度が適用されていった。一般労働者のリスクとして「失業」は理解されてきたが、自営業者に関してはその限りではなかった。職域の違いが、失業保障の適用に際して差を生じたと考えられる。

古典において確認できるような伝統的な理解がある一方で、国際比較で明らかにされたように、過半数の国々では自営業者への失業保険を許容している現実がある。過半数の国々では、自営業者にもunemploymentのニードを認めたことになる。いつから、いかなる理由で変わったのか、興味深いテーマである。一部の国で示されていた限りでは、比較的新しい対応のようである。国際比較をして明らかになったことは、欧州での失業保障の適用対象がかなり広いことである。

(3) 失業保障から除外されやすいカテゴリー

失業保険制度を改めて考察する場合、他の制度と比べて保障の対象から除外されやすいカテゴリーが存在する。それは以下のようなカテゴリーである。

第1に、本稿のテーマでもある自営業者が失業保障から除外されやすい対象である。厳密な「自営業者」の定義も問題となる。国によって、社会保障との関係性において自営業者を「独立した労働者」とみなし被用者と同様の位置づけを認める国もあれば、被用者と自営業者を全く別制度の区分とする国もある。

第2に、まだ就労したことがない人で新たに職業に就こうとする人がある。学校を卒業した段階で就職できなかった人は、失業保険の被保険者ではないため適用対象外となる可能性がある。欧州では、若年者の失業率が一般よりかなり高く、学卒者の失業もより一般的である。初めての求職活動をする若者であっても、失業給付を支給する国もある。

なお、欧州では、多くの国々で職業訓練生には独自の社会保障が準備されている場合がある。一般の労働者とは異なる、独自の社会保障が設けられている。訓練修了後に就職できなければ、当然ながら失業給付が支給される。社会保障の側面からは、実習生は労働者と同様の扱いを受けると言えよう。

新卒者だけでなく、これまで自営業等に従事してきた人が新たに雇用労働を始めようとする際、失業保険は適用されにくい。一部適用している国も見られた。

第3に、何らかの理由により突然就労せざるを得なくなった人が該当する。例えば、家庭の専業主婦で死別や離別等の事情で急遽就労する必要が生じ求職して就職できなかった場合を考えよう。日本では雇用保険の被保険者ではないので、対象外とならざるを得ない。欧州では、恐らく保護される可能性が高いと思われる。失業保険制度の適用かそれ以外の制度による救済かは別の問題であるが、何らかの保護の可能性は高いと考えられる。

第4に、国によっては公務員にも失業保障が適用されることもある。国によっては、公務員も失業の可能性がある。平等待遇の観点からも当然の保護と言える。

以上のように、欧州諸国では、「失業」というリスクに関しても、普遍主義が浸透している。適用から漏れてしまいがちなカテゴリーも十分な配慮の上で保護する仕組みを構築している場合が多い。

(4) 日本への示唆

自営業者の保護に関しては雇用保険以外の対応も考えられる。実際に、緊急事態宣言の影響で営業利益が急減した事業主を対象に各種給付金が急遽設けられた。営業時間短縮した経営者を対象に協力金も適用された。従業員を休業させている事業主に対して雇用調整助成金も適用されている。他に各種融資制度も準備されている。

こうした対応はいわば緊急事態の特別な対応とみなせる。どのような給付金がどのような条件で、いくら保証されるのか、一般的な規定はない。次回同様の感染症拡大が訪れた時に同様の措置が取られる保証はない。その時の感染症の被害状況によって、また、その時の経済情勢によっても異なるだろう。

零細事業所は、常時経営のリスクを抱えている。個別の理由で事業倒産にいたることも日常的に起こりえる。こうした一般的なリスクへの対応は社会保障としては準備されていない。被用者に認められる「失業」というリスクが自営業者に認められないので良いのだろうか。一般的な日常の事業の失敗等による生計手段の喪失というリスクにしる、今のコロナ禍のような特別な事業経営のリスクにしる、社会保障は介入する必要はないと言えるのか。

欧州諸国の実態に比べて日本の雇用保険をどのように評価するか、別のところで示している⁽⁸⁾。自営業者に対して、日本の社会保障が「失業」というリスクに一切対応していない日本の雇用保険は問題を含むと思われる。自営業者で

あっても、被用者の「失業」とほぼ同様のリスクが確認できる。「失業」というリスクの意味合いが異なるが、このリスクから自営業者が一切保護されないのはやはり問題であろう。

コロナ禍に関わらず、平時においても自営業者が「生計手段の喪失」というニードをカバーする何らかの社会保険制度が検討されることが望まれる。北欧諸国のように任意加入制度という手段も考えられる。特別な休業補償という手段もある。社会保険として運営するのか、公的扶助で対応するのもも選択肢になろう。

被用者と自営業者を制度的に分離するのは、欧州大陸諸国の社会保障モデルの伝統であった。日本の労災保険は「労働者」に対象が限定され、個人の事業主は適用から除外された。ところが、事業主とはいえ労働者と同様のリスクが認められ、一人親方は労災の特別な適用対象に加えられた。同様に、リスクやニードを正当に理解した上で、自営業者に対しても失業保障制度の適用を再検討する価値はあると考える。

註

- (1) 拙著『失業保障制度の国際比較』学文社、2004年
- (2) 各国の情報に関しては、EUのMISSOCデータベースを参考にした。
<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>
- (3) 拙稿「長期失業というリスクと社会保障——欧州における失業扶助制度をめぐって」、明治学院大学『社会学・社会福祉学研究』144号、2015年、225-240頁
- (4) Beveridge, W., "Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge", Macmillan Co., 1942.
ベヴァリジ著、山田雄三監訳『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂、1969年
- (5) 『同上書』194頁
- (6) 『同上書』194頁
- (7) 『同上書』190頁
- (8) 拙稿「日本の雇用保障制度の再評価」、『週刊社会保障』2003年10月20日号、22-26頁