

2020年8月31日
No.2020-021

望ましいフリーランスの普及に向けて —国際比較を踏まえた政策対応—

副理事長/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 1990年代以降デジタル革命が進展し、2020年に入ってから新型コロナウイルス感染症の世界的流行で、ギグ・エコノミー（ウェブを通じた単発の仕事の受発注が行われる経済）の拡大が見込まれるなか、「雇われない働き方」であるフリーランスの増加が予想されている。その新たな可能性に期待する声がある一方、コロナ禍での経済収縮により、フリーランスの不安定性が改めて明らかになった。
- ◆ 「雇われない働き方」は形式的には自営業主となるが、その実態は多様である。農業主や商店主、「士業」といった伝統的自営業でない、ホワイトカラー系の「フリーランス」が増えている。その内訳は様々で、本稿では、「使用従属性」の低いフリーランスを「独立契約者（インディペンデント・コントラクター）、高いフリーランスを「雇用的自営」と呼ぶことにする。
- ◆ 「フリーランス」の数は、90年代半ば以降増加傾向にあり、2015年には169万人となっている。この背景には、①サービス産業化の進展、②デジタル経済の拡大、③労働力の属性の多様化、④制度的な要因（労働規制の強化・社会保険料負担の増加）が指摘できる。わが国でのフリーランスは、総じて雇用者よりも労働条件が劣り、「独立契約者」は少なく、「雇用的自営」が多数を占める状況とみられる。
- ◆ 主要先進国での自営業の推移をみると、その増減の傾向は各国様々であるものの、わが国での減少傾向が目立つ。背景にはサービス産業での自営業の動向が影響しており、自営業に占めるサービス産業の割合がわが国では低下傾向にある一方、米国では横ばい、欧州では総じて上昇傾向にある。
- ◆ 自営業比率がどう決まるかを、OECDのデータを用いてクロス・セクションで分析してみた。主な発見事実としては、①労働者属性の多様性が高まれば自営業（フリーランス）が増える、②正規従業員の保護程度が高いほど自営業比率が高くなる、③企業の社会保険負担が重いほど自営業比率が高まる、といった傾向が観測された。
- ◆ 欧米では、3つのパターンにより、フリーランスの質の悪化への対応を行ってきた。第1は、雇用・自営間の就労条件差を少なくして低スキルの雇用的自営の拡大に一定の歯止めをかけるパターン（米国）、第2は、フリーランスの増加を促進するが、収入源のうちの一つとして位置づけるパターン（英国）、そして第3は、フリーランスの普及を図る一方、社会保障面を充実させ、「雇用の空洞化」を回避するパターンである（ドイツ）。わが国ではこれらを参考に、a)雇用と自営の就労条件のイコール・フットイングを進めつつ、b)生き方の選択肢を増やすための働き方の選択肢の一つにしていくことが重要であろう。
- ◆ わが国でフリーランスが量・質の両面で欧米諸国に劣る基本的背景には、わが国企業の組織編成・人材活用の在り方が影響している。人材タイプを職務の限定性の有・無、労働者の

スキルの高・低で分類すれば、望ましいフリーランスである「独立契約者」は、「職務限定・高スキル」タイプと代替可能なものと分類される。わが国ではこのタイプが少ないため、就業者のスキルの面でも、企業の人材活用の面でも、望ましいフリーランスが育ちにくい環境にある。わが国で「職務限定・高スキル」タイプを増やすには、「育成」「配置」の面で、一企業内で完結しない、社会横断的な仕組みを構築する必要がある。もっとも、そうしたタイプの人材が必要なのは、わが国雇用社会の再構築にとって必要だからであり、それが結果として望ましいフリーランスの普及につながる、という全体観の中で考えることが重要である。

- ◆ 「望ましいフリーランス」がわが国で普及するための政策対応としては、①労働法上の対応（「偽装自営」を排除し、新たな分類を設けてどういった面を雇用者同様に保護するかを再考すること）、②競争政策上の対応（優越的地位濫用防止の観点での独占禁止法の運用）、③人材育成インフラの整備（財政面での支援の仕組みや実効性あるリカレント教育の仕組みの整備）、④労働移動を円滑化する仕組みの整備、⑤社会保障制度の対応（ドイツを参考にしたプラットフォーム型フリーランス向けの社会保険制度の創出）、⑥副業の適正な形での推進（英国のようなシニア・フリーランスの奨励）、が指摘できる。

【目次】

- 1 はじめに
- 2 フリーランスの実態
 - (1) 定義の問題
 - (2) どの程度の人数が働いているか
 - (3) 増加の要因
 - (4) 収入状況はどうなっているか
- 3 欧米での状況
 - (1) 概観
 - (2) 米国
 - (3) 英国
 - (4) ドイツ
- 4 今後の展望と政策対応
 - (1) フリーランスの可能性
 - (2) わが国の課題
 - (3) 政策対応

本件に関するご照会は、調査部・山田久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930、080-3579-1572

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1 はじめに

「雇われない働き方」が様々な側面から関心を集めている。90年代以降、デジタル産業の成長により、それを担うソフトウェア技術者の間で請負形式による仕事を行う人々が増え、経済のサービス化が進むなか、専門的なノウハウ・技能を業務委託形式で引き受ける各種コンサルタントが増加している。加えて、近年では、ライドシェア・サービスや民泊仲介サービス、クラウドソーシング等、デジタル・プラットフォームを使ったマッチング・ビジネスが拡大し、「ギグ・エコノミー（ウェブを通じた単発の仕事の受発注が行われる経済）」の担い手となる請負労働の増加が指摘されている。とりわけ、2020年に入ってから、新型コロナウイルス感染症の世界的流行で、人と人との接触を避けるオンライン上の事業取引が促され、ギグ・エコノミーの拡大が予想されている。その反面、感染拡大抑止のための行動制限が経済収縮をもたらし、フリーランスの職を奪ったことで、「雇われない働き方」の不安定性が改めて問題視されている。

その評価の毀誉褒貶は激しいが、そもそも定義やその数についても諸説あるのが実情である。いずれにしても、無期労働契約を基本とする典型雇用が縮小しているのは先進国共通の現象であり、有期労働契約によるいわゆる非正規雇用と並び、伝統的な自営業ではない「雇われない働き方」も増えている。90年代に様々な問題を生むことになった非正規雇用については実態把握が進み、その適正化の取り組みが進んだ。一方、「雇われない働き方」については実態把握がまだ十分に行われておらず、自由度を高める新しい働き方との期待がある一方、典型雇用縮小のトレンドのもとで、新たな問題の温床となる恐れもある。

本稿では、パンデミック下で改めて注目が集まる「雇われない働き方」の定義と実態について整理したうえで、その望ましい形での増加のための政策課題について考察する。

2 フリーランスの実態

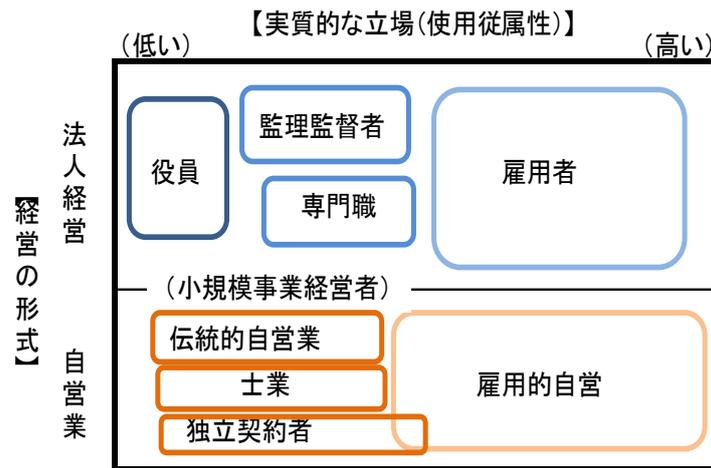
(1) 定義の問題

「雇われない働き方」は形式的には会社役員を別とすれば、自営業主ということになるが、その実態は多様である。農業主や商店主といった古くから存在するタイプのほか、弁護士や会計士などのいわゆる「士業」は伝統的自営業といえるが、業務委託の形でプロジェクトの一部を請け負うプログラマーや新聞社・出版社から依頼されて記事を書くライターなど、ホワイトカラー系の「フリーランス」と呼ばれる人々が増えている。

いわゆる「フリーランス」の場合、問題となるのは「労働者性」の度合いである。仕事の発注者との間は業務委託・請負契約が結ばれているため、形式的には雇用者とはいえないが、実態的には雇用者に近い立場で働く人々も存在する。労働法的には「労働者性」の度合いを「使用従属性」というコンセプトで判断することが行われる。「使用従属性」の判定には「指揮監督下の労働」と「報酬の労務対償性」という2つの基準が用いられる。とくに前者の要

素が重要で、業務の指示に対する諾否の自由の有無や業務遂行上の指揮監督の有無、拘束性の有無などが具体的な基準となっている¹。本稿では、この「使用従属性」の低いフリーランスを「独立契約者（インディペンデント・コントラクター）、高いフリーランスを「雇用的自営」と呼ぶことにしたい。以上の関係を、会社役員や雇用者との対比も含めて図示したのが図表1である。

(図表1)フリーランスをめぐる概念整理



(資料)筆者作成。

(2) どの程度の人数が働いているか

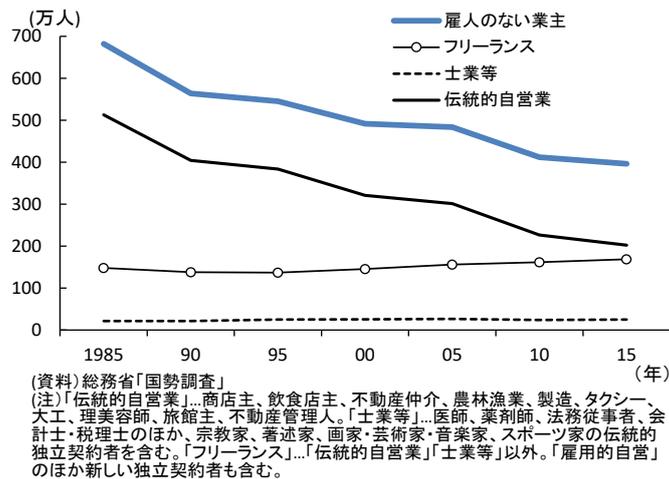
では、「フリーランス」の数は実際にはどの程度いるのであろうか。確定した公式統計は存在しないが、企業とフリーランスの業務委託・受託のオンライン・マッチングを行う「ランサーズ」が行っている「フリーランス実態調査」によれば、フリーランス人口は2019年に1087万人に上るといふ。もっとも、この調査のフリーランスには、副業者も含まれ、本稿の定義に近い「専門フリーランス」は370万人程度と推計されている。ただし、調査方法は独立調査会社への委託によるオンライン調査で、回答者数は3000人のサンプル調査であり、相当の幅を持ってみる必要がある。

そこで、就労形態別かつ職種別に詳細なデータが採れる「国勢調査」を用いて、フリーランスと思われるカテゴリーの人数を積み上げてみた。具体的には、「伝統的自営業」および「士業等」を除いたタイプの自営業主を「フリーランス」とした。ここで「伝統的自営業」は、商店主、飲食店主、不動産仲介、農林漁業、製造、タクシー、大工、理美容師、旅館主、不動産管理人の合計である。「士業等」としては、医師、薬剤師、法務従事者、会計士・税理士のほか、宗教家、著述家、画家・芸術家・音楽家、スポーツ関係者の伝統的独立契約者

¹ 吉田美喜夫 (2004) 「「労働者」とは誰のことか」『日本労働研究雑誌』No. 525、66-69頁。労働法上は、「労働基準法 (労基法)」が規定する労働者と「労働組合法 (労組法)」が規定する労働者があり、基本的には前者が労働立法における基準になってきた。ただし、近年、最高裁が雇用と自営の中間的業者に対して、労組法上の労働者と捉えうる方向性が示され、改めて「労働者」の定義を巡っての議論が起こっている (皆川宏之 (2012) 「「労働者」概念の現在」『日本労働研究雑誌』No. 624)

を含む。「フリーランス」は上記の「伝統的自営業」「士業等」以外であり、「雇用的自営」のほか新しい独立契約者も含むことになる。以上の定義での「フリーランス」の数は、1985年には148万人であり、1995年には137万人と一時期減少しているが、その後増加傾向にあり、2015年には169万人になっている²（図表2）。

（図表2）フリーランス数の推移



（3）増加の要因

では、フリーランスが緩やかに増加している背景には何があるのか。

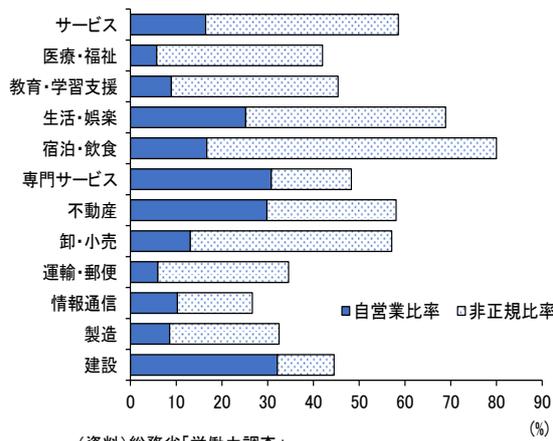
第1に、**産業構造変化の影響**が指摘できる。具体的にはサービス産業化の進展である。モノの取引の場合、在庫という形で需要と供給のギャップを調整することができるが、サービスの場合は需要と供給をその時々一致させることが基本になる。このため、需要変動に応じて供給量を柔軟に調整することが必要になる。さらに、サービス産業の場合、労働集約的な事業構造となっていることが多く、労働力の柔軟な調整が求められている。そうした観点から、サービス産業分野では有期雇用契約である非正規労働の割合が高くなっているが、より柔軟に必要な労働力量を調整することができる自営業者の比率が高い分野もある（図表3）。

第2に、**デジタル経済の拡大**である。情報技術の飛躍的発展、情報通信インフラの普及・大容量化等により、消費者向け販売のEコマース市場が着実に拡大し、企業内・企業間取引において事務作業・受発注・決済等の様々なバックオフィス・ミドルオフィス業務のオンライン化も進展している。とりわけ、パンデミックの発生は、こうした動きを加速させ、とりわけオフィスワーカーの在宅勤務を進めることになった。業務・事業のデジタル化・オンライン化は、人々のデジタル技術の経験値を高めるほか、在宅勤務の効率的遂行のための業務プロセスの見直し・業務範囲明確化を進めることになる。結果として、企業サイドとして、

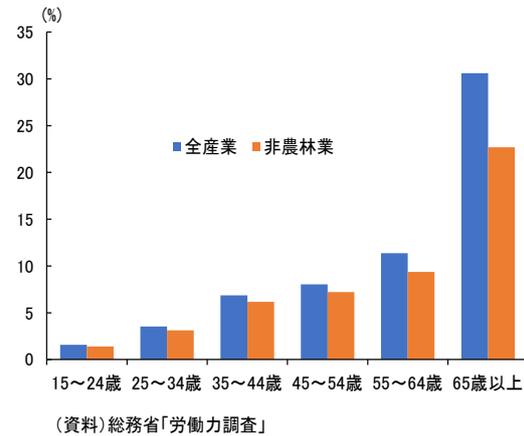
² 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）（2019）「日本のフリーランスについて—その規模や特徴、競争回避義務の状況や影響の分析—」政策課題分析シリーズ17では、この方式に準じ、より精緻化する形で2015年時点の「雇用的自営業」を164万人と推定している。さらに、副業として従事している者も含めて、2015年時点で306～341万人をフリーランス相当の働き方の人数としている。

オフィス業務の一部を外出しすることが容易になる。一方、個人サイドとしても、会社との心理的・物理的距離が生まれ、労働時間管理に裁量が生まれるため、副業をやりやすくなる。結果として、スポット的な業務委託形態でのホワイトカラー業務の外注化が進み、ギグ・エコノミーが進展することが想定される。

(図表3) 年齢階層別自営業比率(2019年)



(図表4) 自営業の年齢構成(2019年)



第3に、**労働力の属性の多様化**である。従来、いわゆるコア労働力とされる正規従業員の大半は現役世代男性であり、彼らは男女分業型家族モデルのもとで家事・育児への参画は限定的だった。このため企業にとっては、コア労働力を配転・残業命令によって自由に使うことが可能であった。一方、女性やシニア、外国人などの多くは非正規労働者で、短時間・特定職務・特定勤務地での就労であるが、主に周辺の業務を担当するため低賃金が多く、正規労働者の間に二重構造が存在していた。しかし、こうした状況が成立していたのは、コア労働力としての現役世代男性の絶対数が増えていたからで、企業はコア労働力を十分確保できていたからである。しかし、2000年代に入ってから現役世代男性はハイペースでの減少傾向を辿っている。そうしたなか、女性やシニア、外国人など多様な属性の人々をコア労働力として活用しなければ企業競争力を高めることが難しくなっている。加えて、企業の雇用保障に対する働き手の信頼感が低下するなか、自らの生活スタイルに合わせつつ、能力が発揮できる働き方として、プロジェクトベースで仕事を請け負う働き方を望む人たちも増えている。とりわけ、スキルや人脈が蓄積されているシニア層になれば、第1次産業以外でも、自営業主＝フリーランスとして働く割合は相対的に高く、人口構成の高齢化が進めばそれだけフリーランスが増えることになる(図表4)。

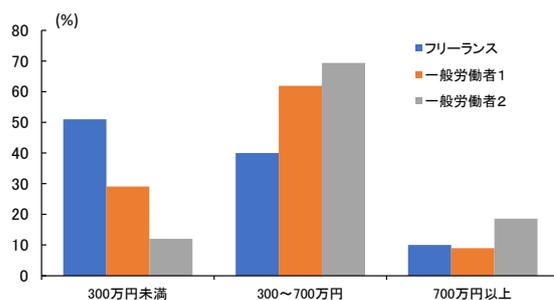
第4に、**制度的な要因**も指摘できる。具体的には、近年、労働規制が強化される方向にあることが、フリーランスを増やす要因になっている可能性がある。わが国では元来、正規社員を解雇する際のハードルは高く、その雇用を抑える結果として非正規労働者(有期労働者)が増えてきた。もっとも、就業形態間の労働条件の違いの大きさが社会問題となり、非正規労働者に対する規制が強化されてきている。無期転換ルールの導入やいわゆる同一労働・同一賃金の適用である。これ自体は必要で望ましいことといえるが、コスト競争の厳しい環境

下、企業には制約の少ない業務委託への切り替えるインセンティブが働くことは否定できない。デジタル技術の進歩でギグワークの増加が予想されるなか、今後、フリーランスが増えていくことが想定される。さらに言えば、社会保険料の引き上げもフリーランスを増やす要因になる。とりわけ、被用者社会保険の強制適用範囲が、500人未満51人以上企業にも段階的に拡大されるなか、コスト削減を優先したい企業にとっては、人件費を節約できるフリーランスへの切り替えができればそちらを選ぶことになるだろう。

(4) 収入状況はどうなっているか

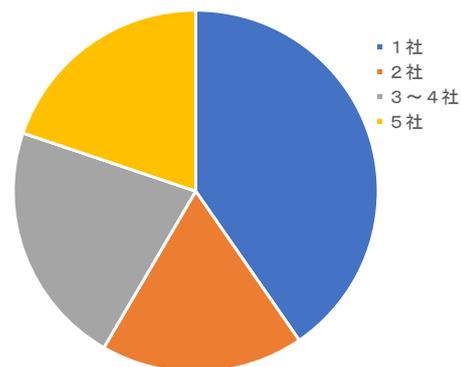
フリーランスに関する統計は十分に整備されていないため、収入状況の正確な把握は難しいが、内閣官房が2020年2～3月に行った調査（フリーランス実態調査）では年収の分布が聴取されている。それによれば、本業として行うフリーランスの年収の分布は、300万円未満が51%を占める。一方、フルタイムの雇用者の同年収ゾーンは3割未満と推定され、雇用者に比べてフリーランスは低所得が多いことが窺われる。

(図表5)フリーランスと雇用者の年収分布比較



(資料)内閣官房「フリーランス実態調査」(2020.2-3)、厚生労働省「賃金構造基本調査」
 (注)「フリーランス」は本業かつ主たる生計者の年収分布。「一般労働者1」は所定内給与を定期給与ベースに換算(全体平均の比率で換算、賞与を含まず)した場合の年収分布。一般労働者2は所定内給与を定期給与+賞与ベースに換算(全体平均の比率で換算)した場合の年収分布。

(図表6)フリーランスの取引社数の分布



(資料)内閣官房「フリーランス実態調査」(2020.2-3)

内閣官房の調査では、取引先との関係についても調査が行われている。取引者数では「1社」が40.1%を占め、「2社」まで含めると58.4%に上る。事業者から業務の内容や遂行方法について具体的な指示を受けている割合も36.8%に達しており、多くが使用従属性の強い状況で働くケースであることがわかる。

これらから推定すれば、わが国でのフリーランスは、総じて雇用者よりも労働条件が悪く、独立契約者は少なく、雇用的自営が多数を占める状況といえよう。

3 欧米での状況

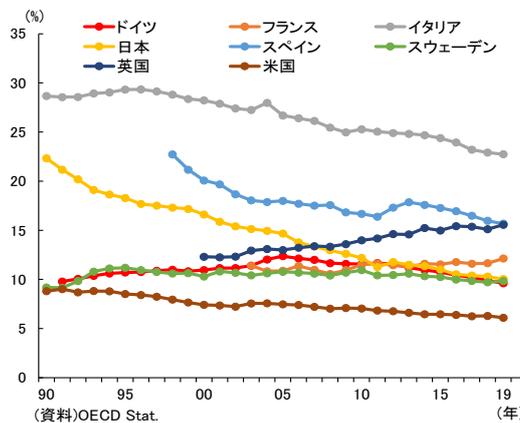
(1) 概観

イ) 時系列的な変化

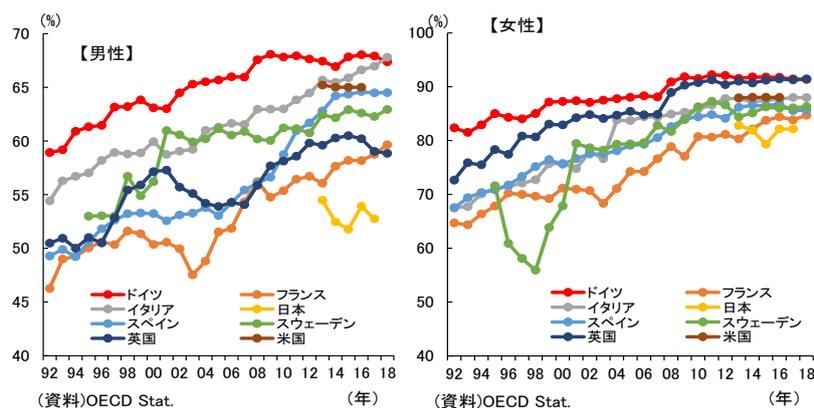
OECDのデータを用いて主要先進国での自営業比率の時系列変化をみてみよう。ここでは

経済規模の大きさに加え、労働・社会保障政策思想の特徴のバリエーション³から、ドイツ、フランス、イタリア、スペイン、スウェーデン、英国、米国、および日本の8カ国についてみてみた（図表7）。これらの動きは様々であるが、わが国で低下傾向が目立っていることに気づく。この背景として考えられるのは、サービス産業での自営業の動向である（図表8）。データのとれる範囲で見た自営業に占めるサービス産業の割合が、わが国では低下傾向にある一方、米国では横ばい、欧州では総じて上昇傾向にある。欧州で上昇傾向にあるのは、雇用情勢が厳しいなか、政策的に自営業になることを雇用の受け皿として奨励してきたことが指摘できる。かつて自営業の大半が属していた一次産業は、就業者数が先進国では減少傾向にあり、その減少をサービス産業での自営業の増加で相殺してきたのが欧州の状況といえる。逆にいえば、わが国では欧米に比べ、サービス業での自営業の増加ペースが緩やかであることを意味する。

（図表7）自営業比率



（図表8）自営業のサービス産業比率



³ 福祉国家論の古典的名著であるエスピン・アンデルセン『福祉資本主義の3つの世界』（岡沢憲英・宮本太郎監訳、ミネルヴァ書房、2001年）の分類に従い、自由主義型・保守主義型・社会民主主義型の3つのタイプを含むこととし、経済規模の大きさとそれぞれに含まれる国の数を踏まえ、自由主義型に米・英、保守主義型にドイツ、フランス、イタリア、スペイン、社会民主主義型にスウェーデンを選んだ。

ロ) クロス・セクションでの分析

産業構造、人口構成、制度要因を示す説明変数により、自営業比率がどう決まるかを、OECDのデータを用いて、クロス・セクションで分析してみた。具体的には、産業構造変化を示す変数として「農業雇用比率」、人口構成変化の変数として「25～54歳男性の人口比率」、制度要因として「解雇規制の厳しさ」および「社会保険料負担の大きさ」である。「解雇規制の厳しさ」については、OECDが作成している Strictness of employment protection という指数 (individual and collective dismissals (regular contracts) および temporary contracts) を使用し、「社会保険料負担の大きさ」については雇用者報酬総計の賃金総計に対する比率を使用した。非説明変数を変えて5パターンで推計を行った結果が図表9である。

推計結果をまとめると、

- ・農業雇用比率はすべての推計式で自営業比率に対してプラスに作用している。これは、農業での自営業比率が高いことを反映したものと解釈できる。
- ・25～54歳の「現役世代」の男性の比率のパラメータに有意性が認められる場合、符号はマイナスである。これは、女性やシニアなどの労働者の割合が高まる、つまりは労働者の多様性が高まれば、自営業（フリーランス）が増える要因になることを示している（推計式(2)）。
- ・正規従業員の保護程度が高いほど、自営業比率が高くなる傾向も有意に観測された（推計式(2)）。非正規従業員の保護程度について有意性はなかったが、符号はプラスであり、労働者保護規制が厳しければ、フリーランスが増える傾向が確認できた（推計式(3)）。
- ・雇用者報酬/賃金比率が高いほど、つまり企業の社会保険負担が重いほど、フリーランス比率が高まる傾向も有意に観測された（推計式(4)）。

(図表9) OECD 諸国のクロスセクションデータに基づく自営業比率関数の推計

被説明変数：自営業比率

	推計式(1)	推計式(2)	推計式(3)	推計式(4)	推計式(5)
農業雇用比率	1.8218 *** (8.573)	1.5362 *** (7.684)	1.5571 *** (6.484)	1.0041 ** (2.766)	1.0259 ** (2.765)
25-54歳男性比率	0.0079 (0.013)	-1.1637 ** (-2.581)	-1.1875 ** (-2.385)	0.5196 (0.989)	0.4123 (0.720)
正規従業員保護程度		2.9411 ** (2.633)			
非正規従業員保護程度			1.0728 (1.068)		0.5238 (0.519)
雇用者報酬/賃金比率				20.7419 ** (1.841)	18.4420 (1.503)
定数項	7.2125 (0.497)	31.7555 *** (2.789)	36.5190 *** (2.954)	-28.5460 (-1.311)	-23.8594 (-0.999)
サンプル数	34	31	31	28	28
自由度修正済みR2	0.695	0.729	0.673	0.214	0.189

(資料)OECD Stat.

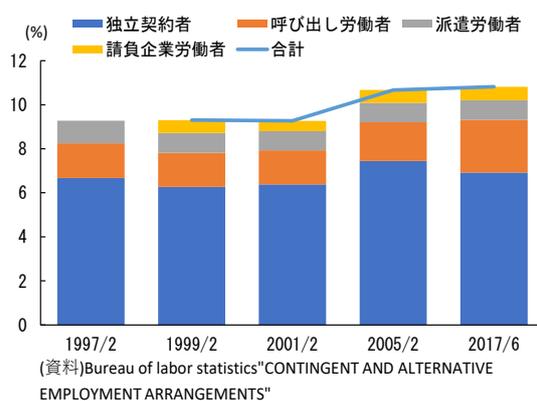
(注)***は1%、**は5%で有意。データは2018年の値。

(2) 米国

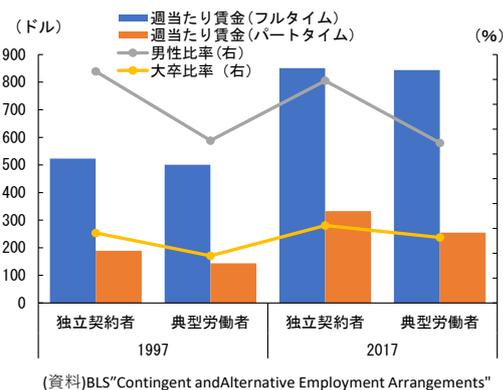
以下では、主要国についての状況をやや詳しくみていきたい。まず、**米国の自営業比率であるが、国際比較の観点からはそのレベルは低い**。大規模化進展による農業での自営業従事者の少なさや人口動態が相対的に若いことが背景として指摘できるが、労働規制の緩さの影響が大きいと考えられる。米国では随意的雇用原則 (employment at will)⁴が採られており、**使用者サイドからは労働規制回避のために業務委託に切り替えるというインセンティブは余り働かない**。もっとも、雇用者には社会保険料負担がかかるため、特定の業務を雇用契約ではなく業務委託契約によって「外部委託」する誘因は働くことになる。こうした観点から、「独立契約者 Independent contractor」を巡って、偽装ではないかという紛争は少なくない。裁判所の判断にあたっては、使用者（発注者）のコントロールの範囲、就業者の技能、就業者の当該職への専従度合い、などで行っている⁵。とりわけプラットフォーム・ビジネスの拡大に伴って、連邦保険税の徴収確保のため、自営業主の労働者への誤分類を是正しようという動きがみられている⁶。

この「独立契約者」は、フリーランスの望ましい在り方を考えるにあたって重要な存在である。米国労働省統計局によれば、1997年に初めて行われた調査で独立契約者は8,456万人、就業者全体の6.7%であり、最新調査となる2017年には10,614万人に増加し、全就業者に占める割合は6.9%とわずかに上昇している（図表10）。**独立契約者の収入を週当たり賃金ベースで典型労働者と比較すると、小幅ながら高く、学歴では大卒比率が高い**（図表11）。派遣労働者では伝統的な雇用形態で働くことを望むのが46.4%に上っているのに対し、独立契約者では8.8%に過ぎず、79.1%が独立契約者であることを望んでいる⁷。

(図表 10) 非伝統的就労の推移



(図表 11) 独立契約者と典型労働者の年収比較



⁴ 法律、協約、そして労働契約で解雇を制限する合意が認定される例外的な場合でないかぎり、解雇には正当事由が要求されず、解雇自由がデフォルトルールとなっている（荒木尚志（2015）「労働政策の展望 労働法政策を比較法的視点から考える重要性」『日本労働研究雑誌』No. 659）。

⁵ 労働政策研究・研修機構（2019）『労働法の人的適用対象の比較法的考察』資料シリーズ No. 214、57-60 頁。

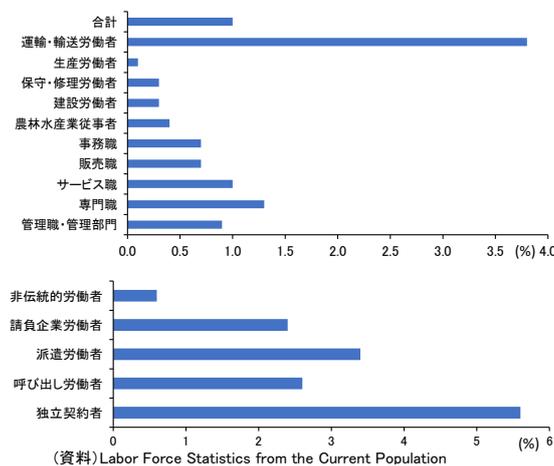
⁶ 濱口佳一郎（2020）「雇用類似の働き方に関する現状と課題」『日本政策金融公庫論集 第45号』

⁷ BLS"Contingent and Alternative Employment Arrangements" May 2017 Table 11

年齢構成をみると、伝統的な雇用者に比べ年齢層が高く、45歳以上が過半を占める。また、職種別構成をみると、管理職・専門職に分類される人々が39.9%と、伝統的雇用者の35%を上回る⁸。米国の「独立契約者」は、長年の職業経験を積んだうえで、それを通じて得た技能や人脈など活かして、自ら納得して現在の就業形態を選んでいるケースが多いことが窺われる。

なお、米国は配車サービス・ウーバー発祥の地であり、いわゆる「ギグ・エコノミー」が最も普及している国という印象がある。この点に関し、統計的にはどうなのだろうか。実は、米労働省の調べでは、デジタル・プラットフォームの仲介で職を得る労働者の割合は現状1%にとどまる。ただし、分野別のバラつきがあり、配車サービス従事者が含まれる運輸・輸送関係では4%弱と、他に比べて大きい。また、就業形態別にみれば、独立契約者のうちウェブ経由のスタイルは6%弱を占める。

(図表 12) デジタル仲介労働者の全就業者に占める比率(2017年5月)



(2) 英国

英国は、主要国の中では最も自営業セクターの成長ペースが速く、過去20年足らずで就業者全体に占める割合は3ポイント以上高まった(2000年:12.3%→2019年:15.6%)。具体的にどのような属性の自営業が増えているかをみると、**年齢別には65歳以上での増加が顕著であり、就業時間別ではパートタイム、性別には女性で増えている**⁹(図表13)。時系列的に見れば、リーマンショック後の2009年以降2013年ごろまで比率が高まっており、不況時に雇用の受け皿になったことが窺われる。職種構成をみると、管理的職業や専門職のほか、スキルの営業職が多い。ただし、ケアやレジヤードなどの低スキルのサービス部門で働く人々も一定程度増えている¹⁰。

所得分布を雇用者と比較すると、2016年の値で、中央値が週240ポンドと、雇用者の400ポンドを大きく下回る。英国統計局の資料では、就業タイプ別の収入源の構成がわかるが¹¹、

⁸ BLS "Contingent and Alternative Employment Arrangements" May 2017 Table 8

⁹ UK Office for National Statistics (2018) "Trends in self-employment in the UK"

¹⁰ New Policy Institute (2015) "Who are the self-employed?"

¹¹ UK Office for National Statistics (2018) "Trends in self-employment in the UK"

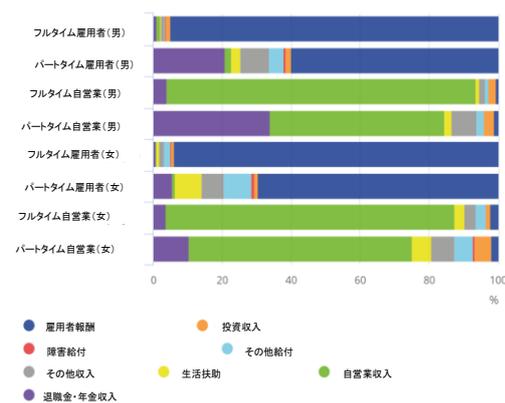
最も増加しているパートタイム就労の男性の場合、就労収入は全体の半分程度で、退職金・年金などが3割を占める（図表14）。パートタイム就労の女性の場合も就労収入は3分の2程度と高いが、退職金・年金が1割程度、投資収益も一定程度占めている。もっとも、生活扶助収入も一定程度含まれており、とくにパートタイム就労の女性では相対的にその割合が大きいことには注意が必要である。

（図表13）英国の年齢別自営業の推移



（資料）Office for National Statistics（2018）“Trends in self-employment in the UK” Figure 11
（Office for National Statistics, Labour Force Survey）

（図表14）英国の就業形態別の収入源構成（2016年度）



（資料）Office for National Statistics（2018）“Trends in self-employment in the UK” Figure 10（Department for Work and Pensions, Family Resource Survey）

以上を総合すると、英国のフリーランスには、低スキルのサービス部門で働く人々も存在するものの、中高年層が経験を活かし、自らの得意分野で働くケースも多い。彼らはパートタイム就労が多く、自営業者としての所得収入自体は少ないが、年金・退職金などその他の収入手段もある。英国のフリーランスの状況を米国と比較すれば、副業のケースが多いといえる。

英国で自営業が増えてきた背景には、政策的な要因が指摘できる。石油危機以降のスタグフレーションのもとで失業問題に悩まされてきた同国は、1985年に中小企業政策の所管を貿易産業省から雇用省に移し、中小企業を雇用の受け皿として位置づけてきた。そのなかで自営業として起業することも奨励されてきたのである¹²。その後も、2010年に英国政府は雇用大臣・貿易産業大臣を歴任したヤング卿を首相顧問に任命し、2015年までに4回に分けて中小企業政策に関する報告が行われてきた。そのなかで、個人自営業形態の起業の促進が強調され、支援策が実施されてきた¹³。

労働規制の在り方も影響している。英国では伝統的に労働法の適用対象概念が狭かったこともあり、使用者（委託者）による指揮命令を受け、就労条件の悪い人々を含む「就労者」という概念を設け¹⁴、フリーランスのうち使用従属性の強いタイプを容認してきたという事

¹² 三井逸友（1989）「英国における「中小企業政策」と「新規開業促進政策」（2）-Enterprise Allowance Schemeを中心に」『駒沢大学経済学論集』第21巻第1号

¹³ 藤野洋（2020）「個人自営業の起業・創業促進の意義と課題—日本の起業・創業促進政策に対する英国「ヤング報告書」の含意—」『日本政策金融公庫論集』第46号

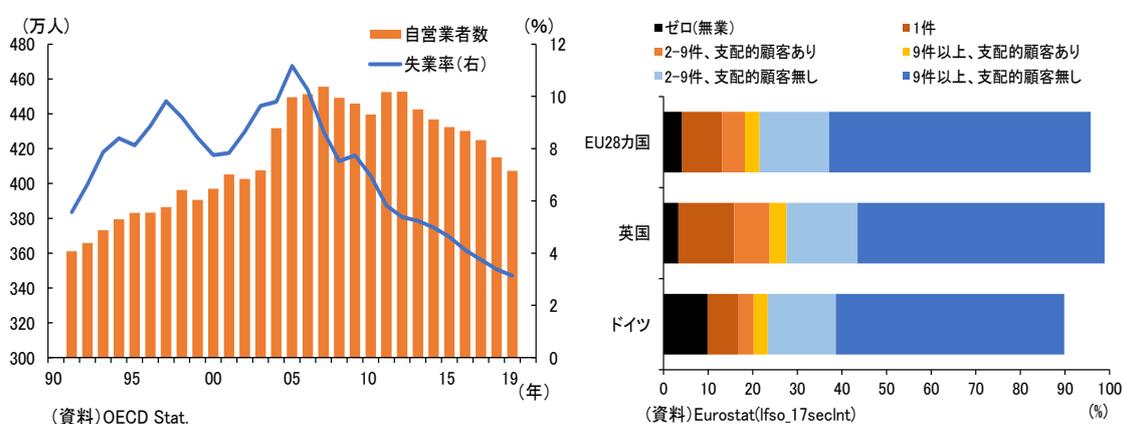
¹⁴ 労働政策研究・研修機構（2019）『労働法の人的適用対象の比較法的考察』資料シリーズ No. 214、22-26頁。

情がある。

(3) ドイツ

ドイツでは、自営業者数は90年代から2000年代半ばにかけて増え、とりわけ2000年代前半には就業者に占める割合も上昇した。これは、シュレーダー政権が推進した労働市場政策の一環として、失業者が起業した場合には補助金を支給するなどの促進策により、雇用対策として自営業への転換が政策的に進められてきたという事情がある¹⁵。もっとも、こうした労働市場改革を含めた構造改革の効果やEU統合の恩恵から、経済再生を成し遂げ、雇用情勢が改善した2000年代半ば以降、自営業割合は頭打ちから緩やかな低下傾向に転じ、絶対数も2000年代後半には緩やかな減少傾向にある(図表15)。

(図表15)ドイツの失業率と自営業者数の推移 (図表16)自営業者の最近1年間の顧客状況(2017年)



このように、時系列的に見てもドイツでは必ずしも自営業者が一方的な増加傾向にあるわけではないが、就業者全体に占める割合も2019年で9.6%と、他の欧州諸国に比べれば小さい。ちなみに、自営業者の最近1年間の顧客状況をみると、3分の2の自営業者が特定の顧客に依存しない独立的な立場にあると考えられ、英国と比べて支配的な顧客のある自営業者の割合も小さくなっている(図表16)。こうした背景には、**ドイツでの雇用ルールの形成に重要な影響を及ぼす労働組合が、新たなタイプの自営業を労働ルール形成のなかに比較的積極的に位置づけてきたため**と考えられる。この結果、労働と自営の間の労働条件格差が相対的に小さく、使用者が規制回避から雇用を自営に代替するというインセンティブが働きにくくなる。具体的に見れば、労働条件決定のルールを決める労働協約法が「雇用類似の自営業者」にも適用されると規定されている。とりわけ、公共放送や新聞の一部では、フリーランスの最低報酬率を決めたり、傷病手当・休日手当の取り決めを行っている¹⁶。2015年には、ドイツ最大の労働組合であるIGメタルがフリーランス労働者やクラウドワーカー

¹⁵ 労働政策研究・研修機構(2005)「請負・派遣：ドイツ ドイツにおける派遣および「見せかけの自営」労働者」海外労働情報・フォーカス2005年1月。

¹⁶ Fulton L. (2018) “Trade unions protecting self-employed workers” ETUC, Brussels. p.48

の参加を認めた¹⁷。

加えて、年金保険制度でも注目される動きがある。「芸術家社会金庫」である¹⁸。ドイツでは、自営業者は原則として年金保険の強制加入の対象から除外されているが、強制被保険者となる一部自営業者が存在する。具体的には、独立自営の教育者、看護師、助産師、水先人、芸術家・ジャーナリスト、家内工業者、沿岸業業者、手工業者である。より具体的に見れば、専ら特定の委託者のためだけに業務を行っている場合には「労働者類似の自営業者」とされ、法律に基づき強制被保険者になっている。強制被保険者である自営業者は、労働者類似の自営業者を含め、原則として保険料の全額を自ら負担する。そのなかで注目されるのが、芸術家・ジャーナリストの「芸術家社会金庫」で、これは、芸術家・ジャーナリストから保険料の半分を調達し、残りの半分以上を芸術家・ジャーナリストの仕事を利用する企業の負担と連邦からの補助金で賄うという仕組みである。

以上をまとめると、欧米では、さしあたり3つのパターンにより、フリーランスの質の悪化への対応を行ってきたといえよう。第1は、雇用・自営間の就労条件差を少なくして低スキルの雇用的自営の拡大に一定の歯止めをかけるパターンであり(米国)、第2は、フリーランスの増加を促進するが、あくまで収入のうちの一つの手段として位置づけるパターンである(英国)。そして第3は、フリーランスの普及を図る一方、社会保障面を充実させ、雇用の空洞化を回避するパターンである(ドイツ)。わが国でのフリーランス対策では、これら3つのパターンをうまく組み合わせ、a)フリーランスと雇用者の就労条件のイコール・フットイングを進め、b)生き方の選択肢を増やすための働き方の選択肢の一つにしていくことが重要であろう。

4 今後の展望と政策対応

(1) フリーランスの可能性

以上、国際比較の視点を踏まえ、わが国におけるフリーランスの現状と実態把握を主に行ってきた。今後は展望するにあたって、わが国が直面している経済社会の変化や欧米の状況を踏まえれば、わが国の個人・企業双方にとって、フリーランスという働き方は望ましい一つの選択肢になる可能性を秘めていることを指摘しておきたい。企業にとっては、経営環境の変化スピードが加速し、企業内部にない知識やノウハウをスピーディーに期間限定で調達する場合には、独立契約者に業務委託を行うことは極めて有益である。個人としても、自らの生活スタイルを維持しながら、特定の技能やスキルを活かす働き方は魅力がある。とりわけ、労働人口の高齢化が進み、「70歳現役」を実現するには、年金収入や個人資産と組み

¹⁷ Fulton L. (2018) p. 40

¹⁸ 以下は、福島豪(2015)「ドイツの年金保険の適用拡大」西村淳編『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社に依拠している。

合わせながら長く働き続けるという観点で、魅力的な働き方と言えよう。これは英国型のパターンといえる。

しかし、これまで検討してきたところを総合すると、**わが国のフリーランスの現状は、量・質の両面で欧米諸国に比べて劣る状況にある。**すでにみたように、産業構造変化・デジタル化・人口動態変化の各要素を勘案すると、少なくとも量的にはフリーランスは増えていく方向にあるとみられる。その根拠を改めて示せば、第1に、データ・エコノミーの拡大でプラットフォームの力は一層大きくなり、ネット経由の仕事の受発注が増加するからである（gig economy の成長）。第2に、新興国の台頭でコストダウン圧力は継続し、企業の雇用ポートフォリオ的発想は一層強まる一方、非正規雇用への規制強化で、雇用から業務委託へのシフトは続くためである。そして第3に、高齢化・長寿化で、経験と一定の資産のある高齢者が増え、雇われない働き方を望む人が増加するであろうことも推進要因である。

もっとも、フリーランスの数ばかりが増えて質が悪化すれば、それは現状よりも事態が悪くなることを意味する。**わが国におけるフリーランスの問題の本質は、フリーランスの働き方は極めて多様であるが、わが国では個人がスキルを活かせる「望ましいフリーランス」が普及していないということである。**では、そうした現状を打破し、「望ましいフリーランス」を増やすにはどうすればよいのだろうか。

（2）わが国の課題

まず、わが国でフリーランスが量・質の両面で欧米諸国に劣る基本的背景には、わが国企業の組織編成・人材活用の在り方が影響している点を指摘する必要がある。この点を「人材ポートフォリオ」¹⁹の考え方を使って説明すると、次のようになる。横軸に職務の限定性の有・無、縦軸に労働者のスキルの高・低をとれば、労働者のタイプとして「職務無限定・高スキル」「職務無限定・低スキル」「職務限定・高スキル」「職務限定・低スキル」の4つのタイプに分類できる。わが国の正社員は職務限定であり、中堅以上は「職務無限定・高スキル」、新入社員・若手社員は「職務無限定・低スキル」に分類される。一方、非正規労働者は基本的には「職務限定・低スキル」に位置付けられ、「職務限定・高スキル」に分類される形態は基本的には存在しない。

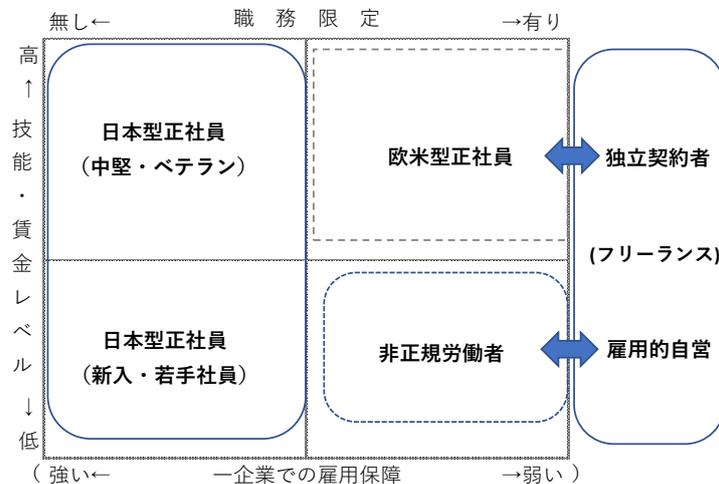
これに対し欧米の場合、職務無限定のサイドに位置付けられるタイプは原則存在せず、一般正社員は「職務限定・高スキル」に位置付けられ、非正規労働者は「職務限定・低スキル」に分類される（図表 15）。

フリーランスとは業務委託契約によって企業内業務を代行する存在であるため、その業務は職務限定サイドの従業員の業務を代替するものと捉えられるが、**望ましい働き方といえる「独立契約者」は、「職務限定・高スキル」タイプに準じるものと分類される。**このため、そもそもこのタイプの人材の多い欧米では、望ましい「独立契約者」が育ちやすいとい

¹⁹ 人材スペックの明確化を行ったうえで、人材をいくつかのタイプに分け、経営戦略やビジョンと連動して人の組み合わせを考えること（守島基博（2004）『人材マネジメント入門』日経文庫）。

える。一方、わが国はこのタイプが少ないため、就業者のスキルの面でも、企業の人材活用
 の面でも、望ましいフリーランスが育ちにくい環境にあるといえる。

(図表 15)人材タイプ・マトリックスとフリーランス



(資料)筆者作成。

「職務限定・高スキル」タイプの人材を増やすことは、第一義的には企業人事制度の問題
 である。職務範囲や権限が予め決められる、いわゆる「ジョブ型雇用」を増やしていく方向
 で、人事評価制度を見直すことが求められる。しかし、ここで重要なのは、単に企業人事制
 度のみ見直せば、万事うまくいくというものではないことである。元来、人事システムを機
 能させるには、「採用—育成—評価—配置」のサイクルを整合的に構築することが必要であ
 る。戦後日本における就社型システムでは、以下のような仕組みがある（図表 16）。社風
 に合った人材を潜在力に期待して「採用」し、社内でOJTを基本に「育成」する。その過程
 で仕事の出来・不出来から現場の上司が「評価」し、適性や将来性を勘案しながら企業主
 導で異動（「配置」）する。

(図表 16)「就社型」と「ジョブ型」の比較

	就社型	ジョブ型
採 用	新卒採用が基本。潜在力を重視、社風 に合うか。	欠員補充が基本。職務経験を重視。
育 成	OJTが基本、社内研修は階層研修が 基本。近年は選抜研修。	教育機関との連携、インターン、有期 雇用での実務経験。職業コミュニ ティーでの交流。
評 価	社内資格による評価が基本。	業界・職種横断資格による評価を基 本。
配 置	社内異動、グループ内異動。職種転換 頻繁。	転職・再就職。同一職種内多い。
基本原理	Make	Buy

(資料)筆者作成。

一方、欧米のジョブ型システムでは、職業学校やインターン、有期契約での職業経験を積

んで十分な能力を身に付けて（「育成」）から、正社員として「採用」される²⁰。採用に前後して、一企業の枠を超えた職種別の労働組合や職業団体に加入するのが一般的で、そうした場における交流が能力開発にもつながっている。「評価」には欧州の現場労働者では組合が関与することもあり、「配置」は企業主導で行われることは基本的にない。一方、事業上の理由でポストが無くなる際は、労働者は雇用契約の終了（解雇）を受け入れる。ただし、割増退職金や再就職支援の面で、企業が「配置」転換を支援することは一般的である。

つまり、わが国で「ジョブ型雇用」を根付かせるには、「育成」「配置」の面で、一企業内で完結しない、社会横断的な仕組みを構築する必要がある。その方向性は、「育成」面では、一企業の枠を超えた業界横断的な仕組みや教育機関との連携によるシステム作りであり、「配置」面では、転職・再就職情報の充実であり、労働移動が処遇面で不利にならない仕組みの整備である。こうした「育成」「配置」の社会インフラを政労使・産官学が一体になって整備していくことが重要である。

以上、フリーランスを望ましい形でわが国普及するため、という問題意識から「ジョブ型雇用」を根付かせるための条件をみてきた。しかし、そもそも雇用システムはフリーランスを普及させるためのものではなく、産業活力を高めるとともに働き手のキャリア形成や生活水準の向上に資するかどうか、という観点からその在り方を論じるべきものである。この点に関しては本稿の主題ではないので結論だけ述べるが、「就社型雇用」の持つ若手未熟練労働者の育成機能を残しながら、中堅・ベテラン以上については日本型の「ジョブ型雇用」を導入すべきというのが筆者の考えである²¹。そうした意味では、「ジョブ型雇用」の（部分）導入を図ることは、何よりもわが国雇用社会の再構築という観点から必要であり、それが結果として望ましいフリーランスの普及につながる、という全体観の中で問題をとらえることが重要である。

（3）政策対応

以上の考察を踏まえ、前提となる「ジョブ型雇用」の（部分）導入を進めるという要素も含め、「望ましいフリーランス」がわが国で普及するための、政策対応についてまとめると以下の通りである。

第1は、**労働法上の対応**である。フリーランスの中には使用従属性・経済従属性が高い人々が少なくなく、これを伝統的に自営業同様に扱うのは適切ではない。その意味で、まずは使用従属性の判断基準を改めて明示することで、「偽装自営」を排除することが必要である。一方、実態的に雇用契約の関係にあるとはいえない場合でも、雇用者と全く同様に扱うのは問題のあるケースもあるだろう。一つの対応策は、ブルッキングス研究所が提唱している「独立労働者（Independent workers）」といった新たな分類を設け、どういった面を雇用

²⁰ 日本と欧米の仕組みの違いは、小熊英二（2019）『日本社会の仕組み』講談社現代新書 が分かりやすく説明している。

²¹ 詳しくは拙書『賃上げ立国論』日本経済新聞出版社、2020年 をご参照。

者同様に保護するかを再考することである²²。同研究所の提案では、団結権、社会保険加入、市民権保護、源泉徴収制度を適用すべきというものである²³。一方、労働時間の定義が難しいため、時間外割増賃金や最低賃金は適用しない、としている。こうした考え方を基本に置きつつ、わが国の実態に合わせて独立労働者をさらにいくつかのパターンに分け、どの点の雇用保護措置を適用するかのバリエーションを設けるという対応策が考えられる。

第2は、**競争政策上の対応**である。業務委託における発注企業と請負業者の間には、対等の関係が大前提とされる。それは企業間の関係のみならず、企業とフリーランスの間にも適用されるべきである。その意味で、公正競争の実現に向けて**優越的地位濫用防止の観点で、独占禁止法を運用する**ことが望まれる。この点に関しては、すでに政府内での検討が進み、「全世代型社会保障検討会議・第2次中間報告(2020年6月)」では、従来慎重であった「フリーランスとの取引について、独占禁止法や下請代金支払遅延等防止法の適用に関する考え方を整理し、ガイドライン等により明確にする必要がある」とされている。その具体化を進め、実効性を高めていく必要がある。

第3は、**人材育成インフラの整備**である。わが国における職業能力開発は、若手の時期における企業内でのOJTが中心であった。かつては市場や技術環境の変化スピードが比較的ゆっくりとし、ベテラン以降の能力開発はさほど必要とされていないため、それでよかった。しかし、市場・技術環境の変化が加速し、中高年層であっても新たな知識やスキルをリカレントしていくことが求められるようになってきている。とりわけフリーランスの場合、リカレント教育により知識・スキルをアップデートしていかなければ、取引条件が悪化し、仕事を採れなくなる可能性がある。正社員として雇われていれば期待できる社内教育や新たな情報機器の導入やビジネス法務・財務の更新へのキャッチアップが十分行われないう傾向もある。雇用者であれば適用される教育訓練給付金の適用もない²⁴。こうした状況を是正するために、財政面での支援の仕組みや実効性あるリカレント教育の仕組みを整備することが求められる。

第4は、**労働移動を円滑化する仕組みの整備**である。フリーランスという働き方を、生涯現役を支えるシニア就労の有力な選択肢とするには、ミドルの段階から選択できる働き方とすることが望まれる。それには企業内の専門業務の一部が外部委託できる職務編成が重要であり、その大前提として専門業務が転職者でも能力が発揮できる状況になることが必要である。それが、まさに「ジョブ型雇用」が生きる組織・人事改革が必要になるゆえんであるが、そもそもジョブ型雇用が有効に機能するには、同一職業・職種内での企業間移動が

²² わが国では鎌田耕一・東洋大学教授が、「労働者」と「事業者」の中間に位置する第3のカテゴリーとして「契約労働者」という概念を打ち出している(「委託労働者・請負労働者の法的地位と保護」『日本労働研究雑誌』No. 529, 2004年)

²³ Seth D.Harris and Alan B.Krueger (2015) “A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The ‘Independent Worker’” *Brookings Discussion Paper 2015-10*

²⁴ 現在または過去に雇用保険の一般被保険者であった者のうち、一定条件下、厚生労働大臣が指定した教育訓練を修了した場合に支給される。

(<https://www.mhlw.go.jp/www2/topics/seido/anteikyoku/kyouiku/index.htm>)。求職者支援制度を利用すれば職業訓練への支援はあるが、適用要件が厳しく、実際の利用者も多くない。

円滑化されることが不可欠である。そうした意味で、企業横断的な職業能力資格を整備したり、賃金相場の形成が重要になる。そうした仕組みづくりの主体は業界団体や人材仲介ビジネスなどの民間機関であるが、政策的には行政が背後で働きかけつつ、運営コストの財政支援でサポートすることは可能である。

第5に、**社会保障制度の対応**である。コロナ禍が対面取引の回避を要請する影響もあり、今後増加が予想されるのは、インターネット・プラットフォームを介した様々なサービスの仲介であるが、その手軽さゆえに、企業が雇用からフリーランスへシフトすることにより「雇用の空洞化」が生じる可能性が想定される。現状は雇用形態での労働力提供によって行われている様々な業務が、業務委託契約によってフリーランスによる労働力提供に切り替えれば、企業は今後ますます増加が見込まれる社会保険負担を節約できるからである。

ここで参考にしたいのは、ドイツにおける「**芸術家社会金庫**」である。この仕組みは、プラットフォームを介したマッチング・ビジネスについての被用者年金適用に応用できるだろう。例えば、ネットでの仕事の発注者やプラットフォームが保険料の一部を負担するものとし、プラットフォームが徴収事務を行うという形が考えられる²⁵。「雇用の空洞化」を回避するという点からは、被用者年金のみならず雇用保険（失業保険）や健康保険なども含めた、社会保険全体に拡充したプラットフォーム型フリーランス向けの社会保険制度として整備することを検討すべきではないか。

第6に、**副業の適正な形での推進**である。「望ましいフリーランス」を増やすにあたって、本業で経験・蓄積した知識・スキル・人脈を活かして独立する形が一つの有益なルートである。こういったルートが増えれば、英国のように、パートタイムでシニアがフリーランスという形で働くことを促すことが期待できる。その意味では、ミドル・シニアが本業で得たスキルやノウハウを活かして副業を行うことは望ましい。もちろん、競合禁止や本業優先などの本業への支障がないことが前提である。それがクリアされることを前提に、週3日勤務と副業の組み合わせなど、有効な形のベストプラクティスを収集し、望ましい形での普及を促すことが行政のできることであろう。

以上

²⁵ 拙稿「急増するフリーランスが「無年金老人」になる日」プレジデント・オンライン記事
<https://president.jp/articles/-/31259>