

2020年4月27日
No.2020-004

コロナショックをどう乗り切るか(3)

増大する雇用調整圧力と求められる労働政策

副理事長 山田 久

《要 点》

- ◆ 世界各国で厳しい移動制限が導入されていることで、足元の世界経済は急激な収縮に見舞われ、雇用調整圧力が一気に高まっている。今回の新型コロナウイルスの感染力は極めて強く、夏頃までに厳しい移動制限が緩和されるとしても、少なくとも年内は感染拡大抑制策が残るだろう。経済活動水準はコロナ前を下回って、本格回復には程遠い状況が継続することが想定される。

すでに足元、外食・観光・娯楽関連分野での雇用需要が大幅に減退しているが、今後、世界経済の急激な収縮により輸出関連産業の売上が大幅に減少し、製造業分野での雇用需要の減退が顕在化してくることは避けられない。シミュレーションを行うと、全産業ベースで2021年半ばまでに約100万人の雇用が失われる。さらに事態の終息がみられなければ、リーマンショックを上回る規模の雇用消失となる恐れがある。

- ◆ 中長期的な観点から重要なのは、雇用構造や労働市場の在り方が大きく変わる点である。内外産業立地、流通・物流構造、産業集中度、製造過程等、様々なレベルで変化が起これ、産業別や職種別の雇用構造が大きく変わる。

現時点でその具体的な方向性を見通すことは難しいが、「生活安全保障」に対する人々の意識が高まるとすれば、「簡素・清潔・高質」を重視するライフスタイルが広がる。結果、バリューチェーンの下流に位置する現場ワーカーの規律や技能の高さの重要性が一層高まり、この分野における相対的な賃金上昇や継続雇用化の流れが強まる可能性が考えられる。

- ◆ 業務デジタル化・事業オンライン化に伴うテレワーク・遠隔勤務の普及により、働き方も大きく変わる。働く場所や労働時間が多様化し、フリーランス化・副業普及が進むことが予想される。

現場ワーカーの賃金上昇や継続雇用化の流れと併せて考えれば、正社員・非正社員の二重構造の在り方が本格的な見直しを迫られる。スポット雇用やフリーランスが低賃金・不安定就労の温床として広がる可能性にも目配せが必要である。

国全体として考えれば、雇用構造・労働市場の変化を見据えて、失業を回避しながらスキル転換・労働力移動をどれだけ円滑にできるかが、「コロナ危機後」経済の成長力を決めることになる。

- ◆ いま求められる労働政策とは、経済活動の落ち込みが想定以上に長期化する可能性を踏まえた「緊急対応策」と、中長期的な構造変化を見据えた「構造改革支援策」の2本立てでの対応である。すでに政府は史上最大規模の緊急経済対策を策定したが、それは短期終息を前提とした形であり、追加的な財政支援が求められる公算が大きい。

事態の終息が見通せず国民や企業の先行き不安が増幅されれば、経済のスパイラル的な悪化が生じかねない。十分な資金の手当てにより、事態が長期化しても万全の備えがあることを国民・企業に示すことが重要で、数十兆円規模で資金をプールする「緊急

安定化基金」の創設を提案したい。

- ◆ 「緊急安定化基金」により行う施策の第1の柱は「資金繰り対策・金融システム安定化策」である。コロナ危機の間、「企業を倒産させない」ことが最大の雇用対策であり、政府系金融機関による直接融資の拡充、信用保証の大幅拡充による民間金融機関の支援力強化、日本銀行による信用緩和策強化、が具体策となる。

第2の柱は、「雇用維持支援・所得補償政策」であり、「緊急対応策」として、全ての働く人々に「今の生活の安心」を与える政策である。「雇用調整助成金」の特例措置の拡充・継続や運用面の改善、休業要請に従った事業者に「協力金」や「奨励金」が支払われ、従業員への休業手当支払いを可能とする仕組みづくり、フリーランスとして働く人々への所得補償の継続、が具体的メニューである。

第3の柱は、「構造改革支援策」としての「総合的な構造変化・スキル転換対応支援策」である。コロナ危機後に向けた「変化への適応」を支援する政策であるが、できるものがあれば今からでも着手するべきで、「テレワークの推進支援」がその典型である。雇用構造やワークスタイルの変化を見据え、企業・個人がその構造変化に適応していくことを支援することが肝要で、経済社会の変化の方向性についての的確な見通しを国全体で共有し、ジョブ・マッチング・システムや実践的職業能力育成システムの構築により、労働移動・スキル転換を支えることが求められる。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

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

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。



3月11日、新型コロナウイルス感染症の爆発的流行をWHOが「パンデミックとみなせる」と宣言するのと前後して、欧米主要国は相次いでロックダウン（都市封鎖）に踏み切った。それから約1カ月半が経過し、新規感染者数の増加ペースにはやや鈍化する兆しがみえるものの、なお毎日約8万人のハイペースで増え続けている。世界各国で厳しい移動制限が導入されていることで、足元の世界経済は1920年代終わりから1930年代にかけての世界大恐慌以来の急激な収縮に見舞われている。そうしたなか、各国で様々な分野で経済活動がストップし、雇用調整圧力が一気に高まっている。本リポートでは、「コロナショックをどう乗り越えるか」の第3弾として、雇用への影響と対応策について考える。

1 コロナ危機の経済的インパクト

（1）感染拡大の見通し

雇用は経済・産業の派生需要と言われ、前提として新型コロナウイルス感染拡大の経済への影響について考察する必要がある。まず、感染拡大の見通しが求められるが、この点については、「コロナショックをどう乗り越えるか（2）」¹に既述した通りで、そのポイントは以下である。

- ・各国で都市封鎖・社会的隔離政策が講じられるなか、今夏までに急激な感染拡大には歯止めが掛かるとみられる。
- ・もともと、今回の新型コロナウイルスの感染力は極めて強く、一定の潜伏期間もあるため、短期で完全に封じ込むことはほぼ不可能である。有効なワクチンが開発されるまで、「もぐらたたき」のように都市封鎖や社会的隔離等の感染拡大抑制策があちこちで断続的に継続されることになろう²。
- ・ワクチン配布は早くとも2021年入り後になる見通しである。安全性やウイルス変異の可能性を勘案すると、結果的に「集団免疫」ができるまで数年間影響が残る可能性も想定しておく必要がある。

（2）想定される経済的影響

以上の感染拡大の見通しを前提とした、経済的影響のポイントは以下の通りである。

【2020年前半】…1～3月期の実質経済成長率は、中国が前年同期比で▲6.8%、前期比では▲9.8%の劇的な落ち込みとなったことが明らかになった。日米欧でもマイナス成長が見込まれているが、先進国での落ち込みは4～6月期に本格化し、年率2～3割の減少になることが予想されている。さしあたり感染の急拡大に歯止めをかけた中国は4～6月期に前期比プラス成長に転じるが、海外経済が猛烈な勢いで悪化し、国内でも感染への強い懸念が残るなか、回復力は微弱にとどまる。

【2020年後半】…7～9月期には主要先進国でも4～6月期対比で水準を戻すが、せいぜい「半値戻し」ととどまる見通しである。わが国の場合、欧米各国ほど強力な移動制限政策を講じていないため、感染拡大を制御できるようになる時期が遅れ、加えて、外需依存度が高いこともあって、7～9月期もほぼゼロ成長となる恐れもある。10～12月以降の経済は、有効な治療薬やワクチンが開発され、配布が行き渡るまで「緩やかに戻しつつも一進一退」の状態が続く。その間、経済活動水準はコロナ前を下回り、本格回復には程遠い状況が継続するであろう。

¹ <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11687.pdf>。本リポートは総論としての「コロナショックをどう乗り越えるか（2）」の雇用・労働政策面にフォーカスした各論と位置付けであり、総論と併せお読みいただきたい。

² Ed Yong“How the Pandemic Will End”The Atlantic 2020.3.25



【経済社会構造の変化】…経済活動水準が低下した状況が続くなか、経済社会構造の変化が進展することが重要なポイントである。まず、消費者向けのサービス提供・企業間取引・行政サービス等、様々な面でデジタル化・オンライン化が進む。加えて、ヒト・モノの国際的な移動が制限されるため、国内自給率が高まる方向でサプライチェーンの組み直しが生じる。さらに、経営危機に陥る事業者・企業が増加し、事業再編や企業の合併・吸収が進み、政府出資で救済される企業も増えるであろう。

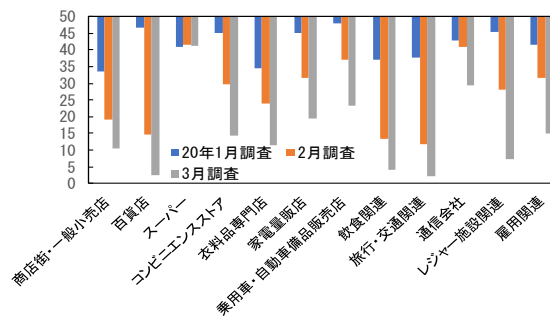
2 雇用へのインパクト

(1) 足元の状況

以上の経済状況を前提に、以下ではわが国における雇用動向を展望しよう。

まず、足元の状況からみると、緊急事態宣言の全国への拡大を受け、人々の外出自粛、各種店舗・施設の休業・営業時間短縮により、サービス分野を中心に消費が落ち込み、外食・観光・娯楽関連分野での雇用需要が大幅に減退している模様である。現時点で統計として確認できるものは少ないが、3月下旬を調査期間とした「景気ウォッチャー調査」によれば、人材派遣会社社員や職業安定所職員、求人情報誌編集者などの景況感を聞いた「雇用関連」の現状判断DIは前月比16.8ポイント低下の13.6と、調査始まって以来の低水準となっている。雇用需要サイドの景況感を表す同調査の家計動向関連の分野別のDIをみると、サービス関連（旅館・ホテルやレジャー施設等）で16.0、飲食店では0.7と、目を疑うような冷え込みが確認される。

(図表1) 景気の現状判断(方向性)



(資料) 内閣府「景気ウォッチャー調査」

これら分野では、小規模事業者や雇用保険対象外の非正規労働者、フリーランスが多く働いており、総じて業界の手元流動性の対売上高比率も低く、売上・収入の減少で直ちに事業や生活が成り立たなくなる人々が数多くいる。資格外活動としてアルバイトで働いていた外国人留学生も含まれる。従来の枠組みにとらわれない所得補償措置が強く求められる状況にある。

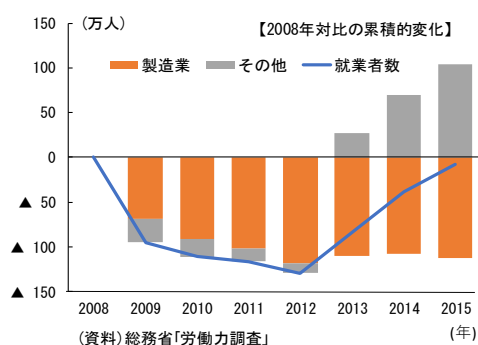
一方で、雇用需要が堅調な分野もある。スーパー・コンビニエンスストアなど、食料・日用品など生活必需品の販売分野、そして、オンライン販売が増えていることもあって需要が急増している物流分野の現場人材である。これらの分野では、不特定多数の顧客と対面する仕事が多く、感染を恐れて出勤をためらう声も聴く。従業員を守るための、消毒液やマスクの配布、ビニールカーテンの設置など、感染予防対策の徹底が求められている。

(2) 今後の予測



製造業雇用への影響も顕在化しはじめている。自動車大手各社は工場で働く期間工の新規募集を停止している。調査時点が3月中下旬であった日銀短観4月調査では、製造業の雇用人員判断DIは全規模ベースで▲15となお不足超の状況にある。しかし、「はん用機械」および「自動車」の中堅企業では不足超幅がすでにゼロになっており、**世界経済の急激な収縮により、今後輸出関連産業の売上が大幅減少し、製造業分野での雇用需要の減退が顕在化していくことは避けられない。**リーマンショック後の状況を振り返っても、当時も経済活動水準の回復に時間がかかるなか、4年間にわたって累計100万人を超える製造業雇用が失われており、この点を念頭に置けば、今後の大量失職のリスクに備える必要がある。

(図表2)リーマンショック後の産業別雇用の推移



(図表3)売上減少の経常利益への影響(機械的試算)

企業規模	減収率			全産業			製造業			宿泊業、飲食サービス業		
	▲10%	▲20%	▲30%	▲10%	▲20%	▲30%	▲10%	▲20%	▲30%	▲10%	▲20%	▲30%
全規模計	▲37.2	▲59.3	赤字	▲37.3	▲59.5	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字
10億円以上	▲26.8	▲36.7	▲58.0	▲30.1	▲43.0	▲75.4	▲67.0	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字
1億円以上 - 10億円未満	▲44.1	▲78.8	赤字	▲43.4	▲76.8	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字
1千万円以上 - 1億円未満	▲54.1	▲118.1	赤字	▲59.4	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字	赤字

(資料)財務省「法人企業統計季報」
 (注)2019年平均値で試算。経常利益=売上高-固定費-変動費。
 固定費=減価償却費+利払利息+人件費。
 売上高・変動費比率を2019年値から不変、として試算。

さらに、新型コロナウイルスの感染リスク残存から、GDP水準の低迷が長期化すると、企業の減収状況が継続し、大半の企業が年度決算ベースで大幅減益を余儀なくされる。「法人企業統計」を用いて機械的なシミュレーションを行うと、年度ベースで1割減収となれば4割近い減益、2割減収となれば6割の大幅減益となる。リーマンショック発生後の2008年の減収率は14.3%であり、2割減収となる状況は十分に想定しておく必要があるだろう。この場合、製造業中小企業（資本金1,000万円以上1億円未満）では平均的にみて赤字に転落するインパクトがある。

(3) 失業率のシミュレーション

以上の分析を前提に、雇用への影響を3つのパターンに分けてシミュレーションで示してみよう。具体的には、部分調整型の雇用調整関数（説明変数は、実質GDP、相対賃金<雇用者報酬/設備投資デフレーター>、前期の就業者数）を、2001/1-3~2019/10-12を推計期間として推定したうえで、説明変数を3つのケースに分けて与えて外挿する、という手法で行った。3つのケースは、実質GDPのコースによって以下のように想定した。なお、相対賃金は3つのケースとも緩やかに低下すると想定した。

- ・ケース①《楽観的な短期終息シナリオ（V字型回復）》…日本経済研センター「ESPフォーキャスト調査（2020年4月特別集計）」の予測値³の平均値で推移する。すなわち、2020年1~3月期前期比年率▲4.1%、4~6月期▲11.1%、7~9月期+5.1%、10~12月期+3.9%、2020年1~3月期+1.7%。
- ・ケース②《標準的な中期終息シナリオ（U字型ないしレ字型）》…4~6月期2割減の後、年後半

3

https://www.jcer.or.jp/jcer_download_log.php?f=eyJwb3N0X2lkIjo2MTQzNywiZmlsZV9wb3N0X2lkIjo2MTYwNn0=&post_id=61437&file_post_id=61606

に1割戻し、その後一進一退の後、2021年後半から回復。

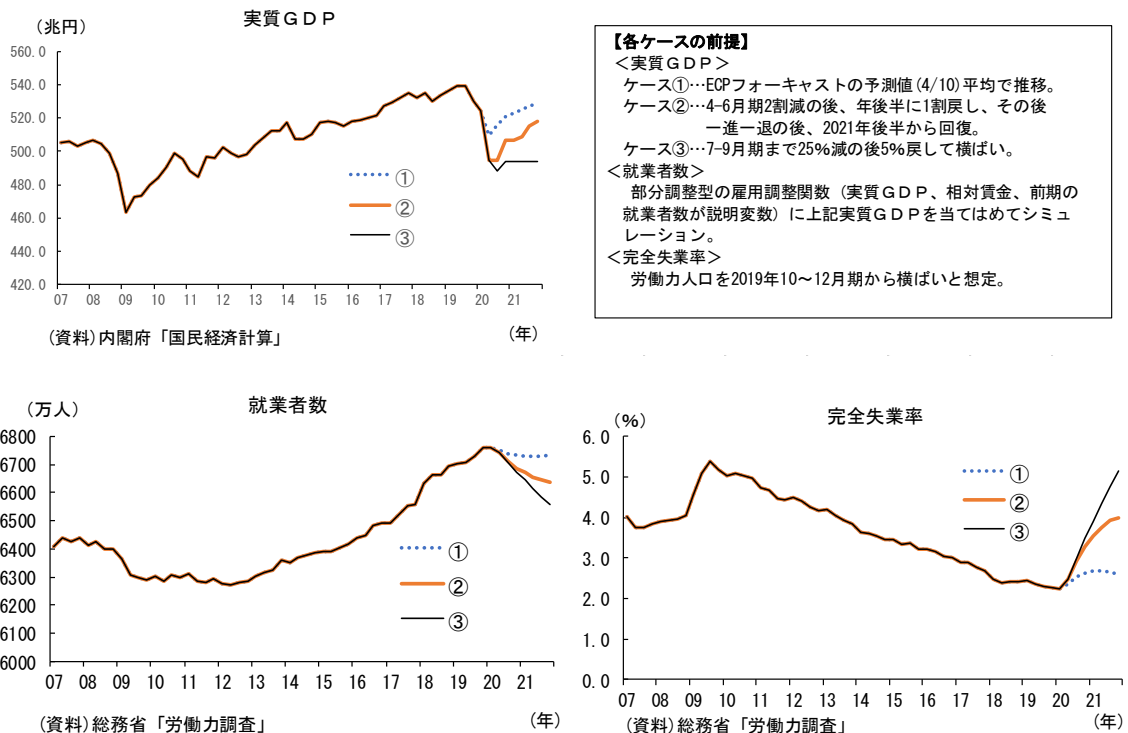
- ・ケース③《悲観的な長期化シナリオ(L字型)》…7~9月期まで25%減少した後、10~12月期に5%戻してその後は横ばい推移。

以上のケース分けのシミュレーション結果は以下の通りとなった。なお、完全失業率の算定にあたり、労働力人口を2019年10~12月期から横ばいと想定している。

- ・ケース①《楽観的な短期終息シナリオ(V字回復)》…失業率は2021年前半にかけて上昇するが、2%台を維持し、2021年後半は低下傾向に転じる。2020年1~3月期対比で、ボトム期に30万人強の雇用減少に抑えられる。
- ・ケース②《標準的な中期終息シナリオ(U字型ないしレ字型)》…2020年1~3月期対比で、2021年4~6月期には就業者は106万人減少し、2021年末までに123万人の雇用が失われる。失業率は2020年末に3%を超え、2021年末までに4%に達する。
- ・ケース③《悲観的な長期化シナリオ(L字型)》…2020年1~3月期対比で、2021年末までに202万人の雇用が失われる。失業率は5%を突破する。

ここで、リーマンショック時の就業者数の推移を振り返ると、危機発生時から2年足らずで約120万人の雇用が失われており、上記のシミュレーションは標準シナリオがそれとほぼ同様のインパクトになる。悲観的なシナリオとなれば、当時を大きく上回るマイナスインパクトが雇用面に及ぶことになる。

(図表4) 失業率のシミュレーション



(4) 「コロナ危機後」に向けた雇用構造・労働市場の変化

以上のように、コロナ危機の雇用へのマイナスインパクトは甚大となる可能性を想定する必要があるが、中長期的な観点から重要なのは、雇用構造や労働市場の在り方が大きく変わるだろう、という点である。これは、今回のパンデミックの衝撃は大きく、少なくとも1年以上は影響が持続するとみられるため、社会経済構造や人々の行動様式に不可逆的な変化をもたらすと思われるからだ。

具体的には、グローバル化のスピードが鈍化し、結果として内需主導の経済成長が追求されることになろう。感染防止と経済成長の間のトレード・オフ関係のもとで、当面は感染防止を優先せざるを得ないため、企業は財務状態を悪化させ、政府は人々の生活を守るために財政支出を思い切って増やす必要がある。しかし、それ伴って世界各国の企業のバランスシートは痛み、財政事情も悪化する。この結果、コロナ危機後は債務調整圧力のため、世界的に経済成長率は低下することになろう。加えて、インバウンドが回復するには時間がかかり、外需依存の成長が困難になる。

一方、資材・部品調達におけるコストと安定性の比重が変化し、医療・衛生・食糧など「生活安全保障財」の自給率引き上げの声が高まるなか、関連分野で製造拠点の国内回帰の動きが予想される。同時にテレワークが一般化し、大都市に集中して住むことのリスクやコストが再認識されたことから、東京一極集中の流れに歯止めが掛かる可能性もある。ただし、安定性が重視されるようになるとはいえ、コスト削減に向けた取り組みは継続され、企業の合併・吸収が活発化し、製造現場では省力化・無人化が一層進められる。また、様々なサービスのオンライン化が進展する背後で物流への需要が急増することも見落とせない。こうして、内外産業立地、流通・物流構造、産業集中度、製造過程等、様々なレベルで変化が起こり、産業別や職種別の雇用構造も大きく変わることになろう。

現時点でその具体的な方向性を見通すことは難しいが、「生活安全保障」に対する人々の意識が高まるとすれば、「簡素・清潔・高質」を重視するライフスタイルが広がり、企業も国内人口減少下で薄利多売のビジネスモデルをとることは難しくなることから、量（大量供給・低価格）より質（限定供給・適正価格）に重きを置く方向に経済がシフトするのではないかと。そうなると、バリューチェーンの下流に位置する現場ワーカーの規律や技能の高さの重要性が一層高まり、この分野における相対的な賃金上昇や継続雇用化の流れが強まるかもしれない。

また、業務デジタル化・事業オンライン化に伴うテレワーク・遠隔勤務の大幅普及により、働き方も大きく変わることになる。日本型正社員のワークスタイル（無限定雇用・原則出勤・副業禁止）は少数派になり、働く場所や時間が多様化し、フリーランス化・副業普及が進むことが予想される。現場ワーカーの賃金上昇や継続雇用化の流れと併せて考えれば、正社員・非正社員の二重構造の在り方が本格的な見直しを迫られ、就業形態に関わらずに活用・処遇する「多様なコア社員」「同一労働同一賃金」の発想が一層求められることになるだろう。その一方で、環境激変・競争激化のもとでスポット雇用やフリーランスが低賃金・不安定就労の温床として広がるリスクにも目配せが必要になる。

いずれにしても、国全体として考えれば、雇用構造・労働市場の変化を見据えて、失業を回避しながらスキル転換・労働力移動をどれだけ円滑にできるかが、「コロナ危機後」経済の成長力を決めることになる。

3 求められる対応策

(1) 長期戦を想定したうえで「緊急安定化基金」を創設

以上を踏まえれば、いま求められる労働政策とは、a) 経済活動の落ち込みが想定以上に長期化する可能性を踏まえた「緊急対応策」と、中長期的な構造変化を見据えた「構造改革支援策」の2本立てということになる。その具体的な内容を検討する前に、財政的な手当てについて検討しよう。すでに政府は史上最大規模の緊急経済対策を閣議決定しており、従来に無い発想で足元の未曾有の事

態に思い切った施策を講じているものの、それは短期終息を前提とした形である。感染急拡大に歯止めをかけることができた後も、経済は低迷し、雇用調整圧力が強く残ることが予想されるため、財政的な支援を継続せざるを得ないだろう。

ここで問題は、事態の終息が見通せないことで国民や企業の先行き不安が増幅されれば、解雇や賃金カットが広がって消費や投資が一層落ち込み、経済のスパイラル的な悪化が生じかねないことである。その意味で、十分な資金の手当てにより、事態が長期化しても万全の備えがあることを国民・企業に示すことが重要と考える。そこで、「緊急安定化基金」を創設し、数十兆円規模で資金をプールし、必要に応じてスピーディーに政策措置が講じられるようにすることを提案したい。資金使途（以下の3つの使途に限定）と事後検証の仕組みを予め決め、実施の権限を行政に与える。資金が余れば国債償還に充てるものとする。

資金調達については、さしあたり特別国債の発行によるものとせざるを得ない。基本的には市中消化が可能とみるが、長期金利に上昇圧力がかかる際には、日本銀行による国債買い入れの増額もあり得よう。ただしそれは有事の危機対応であり、将来的に日銀券の信認維持が担保されるような対応がとられることが求められる⁴。最終的な国債償還の具体的な手法は危機終息後になるであろうが、広く寄付金（「コロナ危機対応連帯寄付金（仮称）」）を募るのも一案である。

（2）万全の資金繰り対策・金融システム安定化策

「緊急安定化基金」により行う施策の第1の柱は「資金繰り対策・金融システム安定化策」である。コロナ危機の間、「企業を倒産させない」ことが最大の雇用対策であり、次に述べる「雇用維持支援・所得補償政策」と並んで「緊急対応策」の両輪になる。具体的には、①政府系金融機関による救済融資の拡大、②信用保証の大幅拡充による民間金融機関の支援力強化、③日本銀行による信用緩和策の強化、があげられる。①は既に実施されているところであるが、民間金融機関では融資が難しい、財務体力がなく資金繰りに窮する事業者への公的な支援を継続することは、引き続き重要である。

②は、事業者の資金繰りを広く支援するため、金融機関が十分な対応を採れるようバックアップする措置である。将来の復活・成長性を見据え、必要な資金ニーズに対応するのは金融機関の使命であり、その目利き力がいま問われているが、民間金融機関自身も私企業であり、身の丈を超えたリスクを取れば、不良債権の増加から金融システム不安につながる恐れもある。その意味で、信用保証の仕組みを組み入れて適切なリスク分散ができれば、金融機関がより広く資金繰り支援に乗り出すことができるようになる⁵。

③に関して、日本銀行はすでにインターバンク市場への思い切った資金供給により、金融不安を封じ込めているが、今後、金融機関のバランスシートが悪化していく事態となれば、ECBが導入しているようなマイナス金利での銀行への資金供与を行うことが選択肢となる。為替相場の潮目が変わり、円が急伸した際にマイナス金利の深堀りとセットで実施することも一案となるであろう。

⁴ 既に資産買い入れが膨大なものとなっていることを踏まえれば、いずれにしても危機終息後、日銀のバランスシートの正常化プロセスについて、政府・日銀が連携して道筋をつけることが必要になるだろう。

⁵ なお、もし事態が想定を大きく上回って長引き、通常状態であれば健全な企業の多くも不良債権化し、銀行のバランスシートが悪化することになれば、信用収縮を防ぐために資本注入を行う必要性が出てくることを念頭に置いておく必要もあろう。ただし、企業の成長を支援し規律づけるという産業金融の本来の在り方を勘案すれば、安易に実施すべきではないことを付言しておきたい。



(3) 思い切った雇用維持支援・所得補償政策

「緊急安定化基金」により行う施策の第2の柱は「雇用維持支援・所得補償政策」である。これも「緊急対応策」であるが、全ての働く人々に「今の生活の安心」を与える政策といえる。まず求められるのは、「雇用調整助成金」の特例措置の拡充・継続に備えることである（必要に応じて、財源である「雇用安定資金」への国庫負担金の追加投入を行う）。すでに助成率の引き上げ（大企業：1/2→2/3・3/4、中小企業：2/3→4/5・9/10⁶）や適用対象の拡大（新規学卒採用者、週20時間未満雇用者）等、制度拡充が行われているが、現状6月30日までの特例措置であり、必要に応じて適用期間を延長する必要がある。加えて、生産・売上の5%減少という適用要件があるが、この要件のためにコロナ危機前までは事業が拡大していたが今は苦境に陥っている企業が排除されないよう、例えば従業員一人当たりの売上の減少なども考慮するといった見直しを検討すべきだろう。また、オンライン申請が認められていないことや社会保険労務士との連帯責任等が実務上のネックになっていることが指摘されており、改善が望まれる⁷。

さらに、飲食店やスポーツジムなどの事業者が感染拡大防止のための休業要請に応じた際、従業員に休業手当を支払うことが可能なように、十分な「協力金」や「奨励金」が支払われるための仕組みづくりも必要である。緊急事態宣言に伴う店舗・施設の休業要請の際に、休業補償の是非が問題になったが、政府は補償の程度や補償対象の範囲の線引きの難しさ・公平性の問題などから「休業補償」は否定した。一方、自治体の裁量で協力金や奨励金の名称で、実質的な一部保証は容認し、緊急経済対策に盛り込んだ1兆円の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を活用することを容認する姿勢を示している。さしあたり5月6日までとされる緊急事態宣言は、感染拡大に歯止めが掛からなければ延長される可能性がある。さらに、一旦解除できても、再び移動制限が必要になることも想定される。そもそも感染拡大を止める休業要請が効果をあげるには、実質的な補償によって事業者が休業要請に応えられる環境を整える必要がある。このような休業要請の長期化・再発の可能性を勘案すれば、自治体と国が連携した、休業手当支払いを可能にする休業協力奨励金の仕組みづくりを検討すべきではないか。

あるいは、現在一部で見られる業界を跨ぐ「シェアリング型一時雇用」の拡大を支援する施策も考えられる。例えば、観光産業の求人サイト「はたらくどっとこむ」と農業の短期雇用を紹介する「シェアアグリ」が提携し、休業が増える観光業から技能実習生の来日が困難になって人手不足が深刻化する農業生産者に人材を斡旋するという動きがみられる⁸。すでにみたように、生活必需品の販売や物流分野の現場人材は不足しているケースがあり、十分な感染予防対策への支援とセットで、職を失った人々へのそうした分野での仕事の斡旋が進む環境を整備することも重要だろう。財政負担軽減という観点も考慮すれば、こういったシェアリング型の一時雇用とのセットで休業協力奨励金を給付するという仕組みも考えられる。

フリーランスとして働く人々への所得補償の仕組みも必要である。「緊急経済対策」では、事業収入が前年同月比50%以上減少した事業者について、中堅・中小企業は上限200万円、個人事業主は上限100万円の範囲内で、現金給付を行う「持続化給付金（仮称）」が創出された。これ自体は

⁶ 厚生労働省は4月25日、休業要請などに応じて解雇しないこと等を条件に、中小企業の助成率を100%に引き上げる方針を発表している。

⁷ 倉重公太郎「「ハロワ崩壊」～露呈する雇用調整助成金制度の限界～」ヤフージャパン・ニュース、2020.4.26(<https://news.yahoo.co.jp/byline/kurashigekotaro/20200426-00175300/>)

⁸ 株式会社ダイブ・ホームページ (<https://dive.design/news/1903/>)



画期的なことであるが、適用条件が厳しすぎるとい声がある。事態の終息までに時間がかかれば、第2段、第3弾の支給が必要になる可能性もある。その際には「緊急安定化基金」を用いて、タイミングを逸することなく支給を行うべきである。

フリーランスや非正規労働者など、雇用維持を通じた所得補償の網から漏れる人々の救済策として、社会福祉協議会が提供する「緊急小口資金」「総合支援資金」の特例措置の拡充も検討すべきである。これらは元来、低所得世帯が緊急的かつ一時的に生計維持が困難になった場合に、小額の貸付が行われる制度だが、これが現在、新型コロナウイルスの影響で休業や失業を余儀なくされた人に対象が拡大されており、償還時に住宅税非課税世帯であれば、返済が免除になる。返済の据え置き期間の延長や金額の拡充などを検討するほか、混雑緩和のための窓口の拡充を図ること望まれる。

以上は「緊急対応策」であるが、今回の対応を教訓に将来につなげる視点も重要である。その一つは、フリーランスに対する所得補償保険制度の創設である。元来、フリーランスは自営業主として、被用者向けの各種社会保険制度の対象外とされてきた。しかし、農業や商店経営、事務所経営などの伝統的自営業主と異なり、各種コンサルタントやトレーナー、さらには宅配代行者には、雇用者に近い存在も多い。実態的には雇用者と言わざるを得ない「偽装フリーランス」には雇用者としての扱いが必要だが、本人のみならず発注主も保険料を負担する、所得補償保険制度の創設を、広くフリーランスのために検討することが必要だろう。関連して言えば、被用者年金制度の適用も検討すべきである。コロナ危機後を展望しても、デジタル化の進展でクラウドを通じたスポット業務や宅配業務が増え、その業務提供者の受け皿としてフリーランスという形態が増加することが予想される。これが低賃金・不安定就労の温床とならないように、フリーランスへの社会保険適用を議論していく必要がある。

将来につながる対応でもう一つ重要なのは、**社会保障給付事務のオンライン化・デジタル化の推進**である。欧米諸国と比較して、今回、各種給付金・支援金の支給時期の遅さ・煩雑さが問題になっている。彼我の違いは社会保障・税に関わる事務手続きのデジタル化の遅れによるところが大きい。今回の難局を奇貨として、オンライン申請・マイナンバー制度の活用による給付事務の効率化を強力に推進することが重要である。

(4) 総合的な構造変化・スキル転換対応支援策

施策の第3の柱は「総合的な構造変化・スキル転換対応支援策」である。前節までに述べた2つが「緊急支援策」であるのに対し、これは「構造改革支援策」である。コロナ危機後に向けた「変化への適応」を支援する政策であるが、重要なことは構造対策であるとはいえ、できるものがあれば今からでも着手することである。すでに緊急経済対策にも盛り込まれているが、労働政策との関わりでいえば、「働き方改革実行計画」にも盛り込まれていた「テレワークの推進支援」がその典型である。さらに言えば、今回の事態を機に、事業・業務のオンラインベース化を思い切って進めることが重要で、その前提としてすべての国民のデジタル・リテラシーを高めることが肝要である。すでに実施されている施策も含めて「1億総デジタル・リテラシー向上プラン」をデジタル弱者の目線に立って策定し、①中小零細企業の従業員や非正規労働者に対するデジタル機器購入補助、②初心者のためのデジタル機器導入・活用支援(支援動画ポータルサイト立ち上げ・OA教室受講料支援等)、③学校教育におけるオンライン化推進、等の施策を実施すべきであろう。これにより、老若男女全員がデジタル機器を使えるようになれば、ジョブ・マッチングやオンライン学習が容易になること



で、多くの国民がコロナ危機後の雇用構造の変化に対応できる環境が整うことになる。

より根本的には、雇用・労働政策にとって構造対策として重要なのは、2節で指摘した通り、①産業別や職種別の雇用構造が大きく変わるとともに、②就業形態・ワークスタイルの在り方も変化が加速することを見据え、企業・個人がその構造変化に適応していくことを支援することである。その意味では、まずは**経済社会の変化の方向性についての的確な見通しを国全体で共有することであり、「“コロナ危機後”の経済社会に向けた中長期ビジョン（仮称）」の策定を提案したい。**

これを踏まえ、①縮小する分野から成長する分野への労働力移動を効率的に行うジョブ・マッチング・システムの構築、そして、②中長期的に需要が高まる産業・職種での実践的職業能力育成システムの構築を、デジタル技術・オンラインサービスを可能な限り活用する形で、推進することが求められよう。

以 上