

2021年3月22日
No.2020-027

コロナ危機で露呈したわが国雇用安全網の欠陥

～アクティベーション型セーフティーネットの強化を～

副理事長/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ コロナ危機下のわが国の失業率は当初想定されたほど上昇していないが、統計に表れていない厳しさがある。今回大きな打撃を受けた飲食・宿泊業には、学生アルバイトや配偶者のいる女性パートが少なくない。そうした人々の中には、感染リスクを避けて仕事を探さなかった人々が多く、失業者として顕在化していない。しかし、妻のパート収入が生活費の相当部分を占める家計が増加し、親の仕送りなく自活を余儀なくされている学生も増えている。さらに、統計上は就業者であっても、就業時間や日数が大幅に減少した人々が多く発生しているのが今回雇用危機の特徴である。いわゆる「シフト制」で働く労働者のうち、休業や営業時間短縮で、雇用契約は維持されていても実際に働ける時間が大幅に減少し、収入が激減している人々である。
- ◆ コロナショックを受けた政府の対応は、大胆かつ迅速であった。雇用調整助成金の特例措置を矢継ぎ早に拡充し、「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」も創設した。これらの制度が、コロナ禍で苦境に陥った労働者を救済していることは確かであるが、その過程でわが国のセーフティーネットが不十分な点が明らかになった。申請事務の煩雑さやデジタル化の遅れで雇用調整助成金の支給が遅れ、「シフト制」労働者への支援金の創出・拡充が行われるも、その有効性は不透明である。そもそもパート・アルバイトについている人々は、非世帯主でその収入は家計補助的な者との想定で、失職したり仕事が減ったときの所得補償の仕組みは整備されてこなかった。しかし、近年、非正規労働者のうちで世帯主や単身で暮らす人が増え、非正規労働者に対する所得補償の仕組みを、臨時措置ではなく恒常的な制度として整える必要性が強まっている。
- ◆ 雇用調整助成金の拡充など政府が講じている施策は、パンデミックという不確実性の高いショックへの一時的・緊急的措置としては妥当なものである。しかし、元来、雇用調整助成金は産業構造の転換を妨げるものとして批判されてきたし、休業支援金もあくまで所得減への受身的な対応である。コロナ危機が1年を経過して明らかになってきたのは、打撃が特定産業に集中していることであり、人員過剰分野と人手不足分野が併存していることである。この点からすれば、その間の労働移動を進める施策が求められている。労働移動を進める施策は、積極的労働市場政策として北欧を中心に欧州諸国では展開されてきたが、わが国ではその必要性を指摘されながらも、これまで十分な展開が無く、改めてその必要性が再認識された形である。
- ◆ デジタル変革の波が押し寄せ、さらにはコロナ禍で世界的な環境保全の気運が固まり、ゼロ・エミッションに向けたエネルギーシステムの変革に伴う産業の大革新も求められている。そうした状況に備え、アフター・コロナを見据え、事業変革・産業再編を円滑に進めるための、スキル転換や労働移動を促進する政策の重要性が高まっている。この

点で、早くから積極的労働市場政策を導入し試行錯誤を繰り返して進化させてきた、スウェーデンの経験に学ぶべきところが多くある。具体的には、わが国の雇用セーフティネットの再構築の方向性として、①アクティベーション・プログラム(職業訓練・コーチング・就業体験等)の拡充・多様化と、その参加を前提にした雇用保険非対象者に対する生活支援給付の制度化、②雇用保険対象の拡大と部分失業保険の仕組みの創設、③官民連携の集中的再就職支援システムの創出、④産官学・公労使の密接な連携の下での、企業ニーズにマッチした実践的職業訓練の仕組みの創設、の4点が指摘できる。

- ◆ コロナ危機で露呈した雇用セーフティネットの欠陥を本格的に整備するには一定の時間がかかる。しかし、事業構造転換・産業構造転換は極力早く手を付ける必要があり、その意味で、足元で進む「人材シェア」という取り組みに注目すべきである。今後、異業種での企業統合や産業再編が進むことが予想されるなか、失業なき労働移動に資する可能性もある。政府もその普及に向けて協議会の設置や助成金の創設に取り組み始めている。今後はさらに、各企業の求人情報のデータベースの構築を進めていくとともに、助成金を一定の要件で転職時にも適用し、失業を経由しない形での日本型の労働移動の仕組みづくりにつなげていくべきであろう。

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: 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。



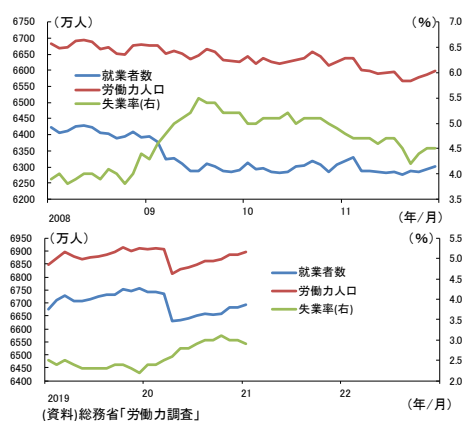
1. 雇用情勢と政策対応

(1) 見えにくい雇用情勢の厳しさ

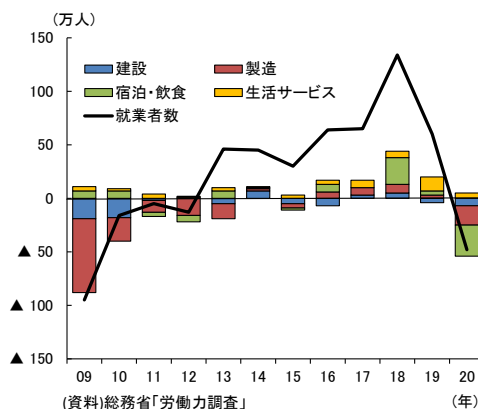
WHOのパンデミック宣言（2020年3月）から1年が経過した。昨春に最初の緊急事態宣言が発出された当時は、未知のウィルスへの恐怖と不透明感の強さから、経済はリーマンショックを上回って悪化し、雇用情勢も大恐慌以来の厳しさに直面するリスクを大方が警戒した。しかし、実際には少なくともこれまでのところ、失業率の上昇は限られたものにとどまっている。コロナ危機前の2020年2月には2.4%であったものが10月には3.1%と、8カ月で0.6%ポイント上昇した。これに対し、リーマンショック時には、2008年10月の3.8%から2009年7月には5.5%と、9カ月で1.7%ポイントも上昇していた。さらに昨年11月以降は失業率が低下に向かい、2021年1月には2.9%と再び2%台に戻っている（図表1）。

こうした動きの背景としては、経済の落ち込みが当初想定されたほどではなかったことが一つの要因である。リーマンショックの場合、世界的に貿易が収縮し、製造業での雇用が大きく失われた。今回は、中国が強権国家のパワーを駆使して感染の封じ込めを行い、いち早く経済の正常化を成し遂げたこと、さらには、人と人との接触を避けるためのデジタル化・オンライン化が一気に進み、デジタル関連機器への需要が拡大したこと等により、製造業の落ち込みは限定的である。加えて、雇用調整助成金の思い切った特例措置による雇用維持政策が大規模に行われており、休業の形で失業が回避されたことも指摘できる。2020年4月には休業者数が597万人と前月比2.3倍の記録的な増加を示しており、それだけ企業が危機に直面しながらも多くの雇用維持を行ったのである。これらの結果として、製造業雇用の減少が相対的にマイルドにとどまった。リーマンショック後の2009年に製造業就業者数は前年比29万人減少したが、2020年はその4分の1程度の18万人の減少であった（図表2）。

（図表1）失業率・就業者数・労働力人口（季節調整値）



（図表2）主要産業別就業者数(前年差)

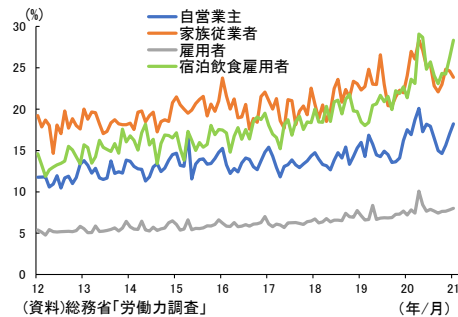


しかし、一時的であるにせよ、実は就業者数の減少幅はリーマンショック時に匹敵しており、しかも当時は約半年を要した100万人の減少が、今回はわずか1カ月で生じている。にもかかわらず失業率の上昇がマイルドであったのは、これらの失職者の多くが非労働力化したためである。この背景には、パンデミックのマイナス影響が集中的に表れている産業部門の雇用状況の特性がある。とりわけ今回大きな打撃を受けた飲食・宿泊業では、パート・アルバイトの非正規労働が多く、また、働いている人々の属性としては学生アルバイトや配偶者のいる女性が少なくない。そうした人々の中には、感染リスクを避けて敢えて仕事を探さなかった人々も多く、必ずしも直ちに働かなくとも生活に大きな支障が生じるわけではないケースもあったであろう。しかし一方で、妻のパート収

入が生活費の相当部分を占める家計が増加し、親の仕送りなく自活を余儀なくされている学生も増えており、事態を軽くみるべきではない。

さらに、今回見逃してはならないのは、統計上は就業者であっても、就業時間や日数の大幅減少を余儀なくされている人々が多く発生していることである。週当たり労働時間が14時間に満たない超短時間雇用者の割合が、2020年には過去のトレンドを上回って大幅に高まっている。産業別の内訳をみると、宿泊・飲食業での上昇が顕著で、厳しい時短・休業要請が行われた昨年春ごろおよび秋以降に大幅に高まっている(図表3)。これら産業では、あらかじめ出勤日や勤務時間が決まっておらず、週によって決まる「シフト制」で働く労働者が多く、休業や営業時間短縮で、雇用契約は維持されていても実際に働ける時間が大幅に減少し、収入が激減している人が多くいることを意味している。

(図表3)週14時間未満就業者割合



(2) 政策対応

以上のように、今回のコロナ危機下の雇用情勢は、統計では見えにくい厳しい実態があり、しかも雇用調整の形が従来とは異なる分野で異なる形で生じている点で、政策対応を難しくしている面がある。実はコロナショック後の政府の対応は、大胆かつ迅速であったといえる。すでに2020年2月中旬、中国人観光客が激減したことを受けて「雇用調整助成金」の適用要件の緩和を行っており¹、その後も断続的に要件緩和が行われるとともに、助成率の引き上げ、支給対象の拡大が行われてきた。そのほか緊急小口資金・総合支援資金の仕組みが拡充され、収入減少や失職に見舞われた生活困窮者への救済措置も講じられた。2020年度には三度の補正予算を組んで、大量の財政資金を投入してコロナ対策を講じ、その都度、雇用調整助成金への国庫補助が追加されてきた。

さらに、雇用調整助成金を補完する制度として「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」が、2020年10月に導入された。コロナ禍の影響を受けて事業主が休業させた中小企業の従業員に対し、従業員が申請すれば休業前賃金の一定割合を支給するものである。これは、雇用調整助成金はあらかじめ事業主が支払った休業手当を後ほど政府が補填する仕組みであり、その事務手続きが煩雑なこともあって、財務体力や余裕のない中小企業で活用が進まない事態に対応するための救済策である。当初は中小企業の従業員を対象にしていたが、大手外食チェーンにおいてシフト制で働く非正規従業員の収入激減が問題化するなか、2021年に入って一部大企業の非正規労働者にも適用されるよう拡充された。

2 政策対応の評価

(1) 不安定就労者への安全網の脆弱さ

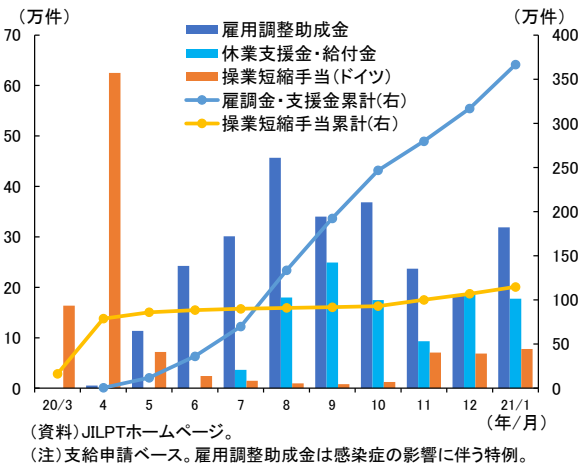
以上のように、パンデミックという前例のない危機のもとでの従来と異なる雇用情勢に対し、政府は可能な限りの対応を行ってきているとあってよい。では、その政策の効果をどう評価すべきか。まず、結果として失業率が低めに抑えられていることに、大胆に拡充してきた雇用調整助成金が貢献していることは確かである。2021年3月7日までに274万件の支給が決定されており、約3兆円

¹ https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09477.html

が支給され、少なからぬ数の雇用の維持に貢献している。休業支援金の支給も進み、2021年2月25日までに98万件の支給が決定され、776億円が支給されている。これらの制度が、コロナ禍で苦境に陥った労働者の多くを救済していることは確かであるが、その過程でわが国のセーフティーネットが不十分な点も明らかになったのも事実である。

まず、雇用調整助成金の支給手続きの問題である。今回、政府は早い段階から雇用調整助成金の特例措置を導入し、積極活用したことは評価されるが、実際の支援金の給付は相当程度の時間が経過してからであった。同様の制度（操業短縮手当）のあるドイツでは、申請から短期間で給付されており、彼我の差は大きい。実際、助成金の申請時期をみると、ドイツでは4月に大きな山があり、その後は散発的になっているが、わが国は8月がピークになっている（図表4）。この背景には、書類の多さやデジタル化の遅れが指摘できる。現在、菅政権のもとでデジタルガバメントが推進されているが、効率的な行政事務システムの構築は喫緊の課題である。

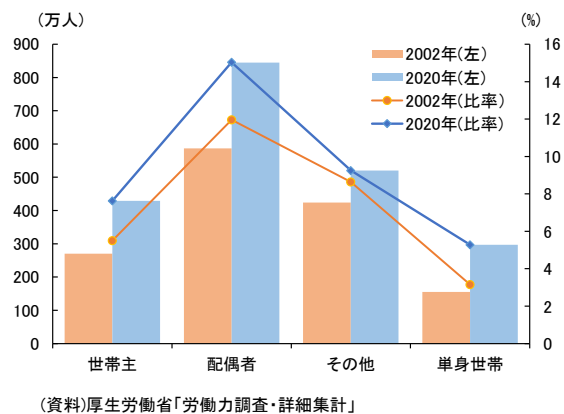
（図表4）雇用維持施策の日独比較



次に、「シフト制」労働者やフリーランスなど、不安定就労を余儀なくされている人々に対するセーフティーネットが十分でないことである。「シフト制」労働者の所得補償措置として大企業被用者も含めて支援金が創出・拡充されたことは既述の通りであるが、それがどこまで機能するかは別問題である。野村総研が行った調査（2020年12月）によれば、コロナ禍のシフト減を余儀なくされているパート・アルバイト女性のうち、「1日単位の休業だけでなく、シフト時間を短縮するような短時間休業であっても、休業手当を受け取ることができること」を知っている人の割合は22.0%で、知らなかった人の割合は56.3%に上っている²。

今回の制度創出自体は政府の柔軟な対応として評価できるものの、さしあたりはコロナ禍への臨時措置という位置づけと考えられる。そもそもパート・アルバイトに就いている人々は、非世帯主でその収入は家計補助的な者との想定で、失職したり仕事が減ったときの所得補償の仕組みは整備されてこなかった。確かに世帯主の配偶者や家族のケースも多いが、2020年時点で非正規労働者の世帯主が429万人、単身世帯は297万人で、合計すれば被用者の12.9%が自らの稼ぎを主な収入とする非正規労働者とみられ、その比率は過去20年足らずで4.3%ポイント高まっている（図表5）。

（図表5）家族地位別の非正規労働者数



つまり、非正規労働者の属性の変化に対応し、非正規労働者に対する所得補償の仕組みを、臨時措

² https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2020/201229_1.pdf

置ではなく、恒常的な制度として整える必要があるといえよう。

加えて指摘すべきはフリーランスに対するセーフティーネットの整備も重要である。2020年春に緊急事態宣言が導入された時、フリーランスの失職による苦境がマスメディアで大きく取り上げられ、総合支援資金制度の拡充や持続化補助金が創設された。こうした措置が取られたことは評価されるものの、そもそもいわゆるギグ・エコノミーの拡大で、経済的従属性の高いフリーランスが増えており、従来型の自営業者を想定した政策対応では不十分であることが明らかになっている。この点に対して、恒常的な制度を整備する必要があるだろう。

(2) 積極的労働市場政策の不足

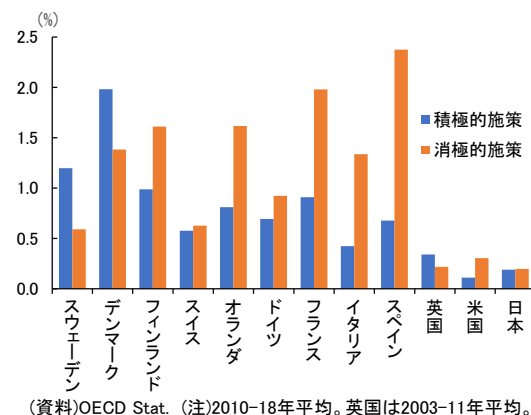
さらに指摘すべきは、産業構造の転換に対応すべく、働き手のスキル転換や労働移動を推進するインフラの不足である。雇用調整助成金の拡充や休業支援金の創出等、政府が講じている施策は、パンデミックという不確実性の高いショックへの一時的・緊急的措置としては妥当なものであった。しかし、元来、雇用調整助成金は産業構造の転換を妨げるものとして批判されてきたし、休業支援金もあくまで所得減への受身的な対応である。コロナ危機も1年を経過し、明らかになってきたのは、その完全終息には相当の時間がかかりそうだという点と、そのマイナス影響は特定産業に集中しており、一方でプラスの影響がある産業もあるという点である。

つまり、マクロ的な対応策というより特定産業への集中的な支援策が重要であり、人員過剰分野と人手不足分野が併存している点からすれば、その間の労働移動を進める施策が求められていると

いうことである。労働移動を進める施策は、積極的労働市場政策として北欧諸国を中心に欧州諸国では展開されてきたが、わが国ではその必要性を指摘されながらも、これまで十分な展開が無く、改めてその必要性が再認識された形である。2010～18年平均でみて、積極的な雇用施策支出のGDP比は、スウェーデン(1.20%)、デンマーク(1.98%)は別格にしても、ドイツで0.69%、フランス0.91%、英国0.34%となっており、わが国の0.19%が相当に低いことがわかる(図表6)。

わが国で積極的労働市場政策への支出が少ないのは、失業率が低かったことを映じたものでもあることは割り引く必要はある。しかし、現在はデジタル変革の波が押し寄せ、さらにはコロナ禍で世界的な環境保全の気運が高まり、ゼロ・エミッションに向けたエネルギーシステムの変革に伴う産業の大革新も求められている。そうした状況への適応に向けて、事業変革・産業再編を円滑に進めるための、スキル転換や労働移動を促進する政策の重要性が高まっているといえよう。

(図表6)主要先進国の労働市場政策費(対GDP比)



3 スウェーデンの積極的労働政策の変遷

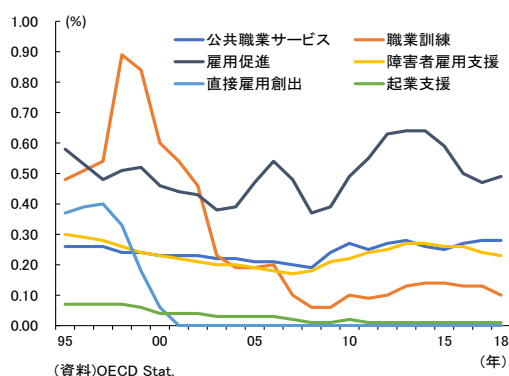
(1) 積極的労働市場政策

もともと、積極的労働市場政策を実効あるものにするには、「言うは易し行うは難し」である。実際、積極的労働市場政策を先進的取り組んできたスウェーデンでも、試行錯誤を繰り返すなか

で不断の改革と変遷を遂げてきている³。

スウェーデンの積極的労働市場政策の本格的な導入は1950年代に遡るが、賃金の平等主義的な引上げに拘る労働組合が、その結果生じる低生産性部門での労働者排出圧力を、成長分野で吸収するため、労働移動に必要な職業訓練の充実を政府に求めたことがその嚆矢である⁴。その具体的な内容は、①労働市場訓練（labor market training：労働力不足分野のスキル獲得・向上のための短期の職業訓練）のほか、②雇用助成金（subsidized employment、失業者の雇用を促進するため、雇い主に賃金を助成）、③就業体験（work practice、就業と訓練の双方を組み合わせたプログラム）の3つが典型的なプログラムで、かつては労働市場訓練が大きなシェアを占めていた⁵。しかし、1990年代に労働市場訓練プログラムの効果が低下し、2000年代には雇用助成に重点がシフトし、就労そのものが重要との考えから職業紹介サービスが強化された（図表7）。

（図表7）スウェーデンの労働市場政策費（対GDP比・積極的施策）



ちなみに、スウェーデンには政府資金の入らない、労使の協約で設立された非営利の再就職支援のための組織（Job Security Councils：雇用安定化協議会）が存在する⁶。労働組合の代表が理事会メンバーになっており、労働者の立場に立った丁寧なアウトプレースメントサービスが提供されている。会員企業がある部門を整理することになると、人員整理の対象になった人々にひとりずつ「パーソナル・アドバイザー」が担当として就き、伴走型のコンサルティング・コーチングによって丁寧に総合的な再就職支援が行われている。

同時に、多様なプログラムをパッケージで提供し、長期失業者の就労促進が図られた。2007年に導入された Job and Development Guarantee というプログラムである。3つのフェーズからなり、第1フェーズは求職活動・コーチング・求職準備、第2フェーズは就労体験・就労再訓練・集中的な就労再訓練、第3フェーズはフルタイムの就労機会、といったメニューが具体的な内容になっている⁷。

以上のように積極的労働市場政策の内容が大きく変わる一方、教育制度の改革が並行して行われてきた。スウェーデンでは、元来低学歴者に対する成人教育制度が存在したが、産業の知識集約化

³ A. Forslund(2019) "Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades" *IFAU Working Paper* 2019:15

⁴ 宮本太郎 (1990) 『福祉国家という戦略』法律文化社、121-139頁。

⁵ Calmfors, Lars, Anders Forsund and Maria Hemstrom(2002) "Does Active Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *IFAU Working Paper* 2002:4

⁶ OECD (2015) "Back to Work: Sweden Improving the re-employment prospects of displaced workers" Chapter 4.

⁷ Swedish Fiscal Policy Council(2010) *Swedish Fiscal Policy: Report of the Swedish Fiscal Policy Council 2010*



が進むなか、1997～2002年には Knowledge Lift と呼ばれる集中的な底上げ教育が実施された。スウェーデンは従来より、中等教育段階でアプレンティス制度（徒弟制度）が存在しなかったことの問題が指摘されていたことへの対応から、2000年代に入って Vocational introductory jobs が導入された⁸。

さらに、伝統的な短期の労働市場訓練が縮小する一方、職業大学制度の整備が進展している。Yrkeshögskolan（ユルケルホーグスコーラン）と呼ばれ、産官学・公労使の密接な連携の下で、企業ニーズにマッチした人材を、実務訓練を重視することで育成する仕組みである⁹。

（2）離職者所得補償制度

以上がスウェーデンにおける積極的労働市場政策の状況であるが、それと両輪でセーフティネットを構成する失業保険の仕組みを見ておこう¹⁰。スウェーデンの失業保険制度は多くは労働組合が運営する失業保険金庫が運営を支えている点に特徴がある。任意加入であり、自営業主も加入ができ、所得比例方式での給付がなされる。失業保険金庫には国庫補助があるが、その財源は使用者および自営業者が支払う保険料（労働市場保険料）によって賄われている。このほか、アルファ金庫と呼ばれる、失業保険金庫未加入者や所得比例給付の受給未資格者が対象の制度があり、少額であるが定額が支払われる。財源は国庫であるが、資金源は使用者および自営業者が支払う保険料に行き着く。

スウェーデンの失業保険制度で興味深いのは、「部分的失業」に対しての給付制度が存在することである。これは、一週間のうち失業しているとみなされる日数についてのみ保険給付が支払われる仕組み¹¹で、2010～18年平均でみれば、労働力人口の1%の人々に支払われている¹²。

失職者への所得補償は上記の失業給付のほか、活動手当がある。これは、積極的労働市場における労働市場訓練や Job and Development Guarantee といったアクティベーション・プログラムへの参加者に支払われるものである。なお、2013年の活動手当の月平均受給者数は12.7万人で、同年の1カ月当たり平均受給者数の11.7万人をやや上回る¹³。

4 わが国の雇用セーフティネットの再構築

（1）公的職業訓練の問題点

前節でみたスウェーデンの積極的労働市場政策や失業保険制度の仕組みは、わが国における雇用のセーフティネットを拡充する際の参考になる。では、具体的にどのような形でわが国の雇用セーフティネットを再構築していくべきか。この点を考える前に、その際の重要ポイントなる、公的職業訓練の現状の問題点をみておきたい。

わが国の公的職業訓練（ハロートレーニング）は、雇用保険の受給している求職者を対象とする「離職者訓練（公共職業訓練）」と、雇用保険を受給できない求職者を対象とする「求職者支援訓練」

⁸ A. Forslund(2019)

⁹ 向角道代(2012)「スウェーデンにおける若年者雇用と職業能力開発——高等職業教育(YH)を中心に」『日本労働研究雑誌』2012年特別号(No.619)

¹⁰ 中野妙子(2011・2013)「スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度(1)(2)」『法政論集』241号249号, A. Forslund(2019)

¹¹ 中野妙子(2011・2013)

¹² OECD Stat.

¹³ JILPT(2014)「失業保険制度の国際比較」第4章 スウェーデン



がある。高齢・職業・就職者雇用支援機構が行うものと都道府県が行うものがあり、さらに、それぞれが有する施設内で行われるものと民間事業者への委託によって行われるものがある。離職者訓練について分野別の受講者数と就職率をみると（2020年4～11月）、全体で8万人弱の利用があり、建設・製造中心の施設内訓練では8割程度の就職率があるが、事務系・サービス系が中心の委託訓練の就職率は6～7割程度と低い¹⁴。求職者支援訓練についてはそもそも利用者が少なく、就職率は4～5割程度にとどまっている。こうした就職率の実績から見る限り、実効性のある職業訓練の仕組みに向けた見直しは喫緊の課題と言えよう。

求職者支援訓練がそのプログラムの一部として提供される「求職者支援制度」は、リーマンショックを受けて雇用保険の受給ができない離職者に対するセーフティーネットとして、2011年に導入された（前身は「緊急人材育成支援事業」）。訓練を受講する機会を確保するとともに、一定の場合には、訓練期間中に給付金（月10万円＋交通費及び寄宿する際の費用）を支給し、ハローワークが中心となってきめ細かな就職支援を行うことにより、その早期の就職を支援する制度である。欧州諸国には、雇用保険の未加入者や失業手当の受給期間の過ぎた長期失業者を対象にした「第2の失業保険」として失業扶助制度があり、わが国ではそれが無いことへの批判への対応策として創出された。その後、雇用情勢が好転し、人手不足の深刻化がむしろ問題となったため、求職者支援制度の実効性を巡る議論は下火になった。しかし、コロナ危機下で雇用保険の対象でない失業者が大量に発生したが、求職者支援制度がそのセーフティーネットとして機能するケースは極めて限定的であった。改めて、「第2の失業保険」の在り方の議論が求められているといえよう。

（2）雇用セーフティーネットのあるべき姿

以上を踏まえてスウェーデンを参考にすれば、わが国の雇用セーフティーネットの再構築の方向性は以下のようにまとめられよう。

第1に、**アクティベーション・プログラム（職業訓練・コーチング・就業体験等、就業移行支援プログラム）を拡充・多様化し、その参加を前提に雇用保険非対象者に対する、生活支援給付を制度化することである。**求職者支援制度そのものは良く練られた仕組みであるが、職業訓練プログラムの実効性の問題と、今回のような大規模な雇用調整発生時には職業訓練を前提にした支援プログラムの効果は量の面で十分とはいえない。スウェーデンのJob and Development Guaranteeのようなパッケージ・プログラムや、就業体験のような就労支援プログラムの多様性を高め、その参加を前提にした「アクティベーション手当」制度を創設すべきではないか。

第2に、**雇用保険対象の拡大と部分失業保険の仕組みの創設**である。今回、シフト制労働者を典型として、非正規労働者の不況時所得補償の仕組みの穴が露呈した。雇用調整助成金の前例のない特例措置で対応しているが、例外措置はその制度が周知されていないために活用が十分行われなない。制度の濫用を防ぐための支給要件などの工夫は必要であるが、雇用保険の対象範囲を広げ、事業上の理由による労働時間の減少に対しても所得比例的に失業給付が行われるよう、仕組みを見直す余地はあるように思われる。フリーランスについても、近年増えている宅配デリバリーや配車サービス等の経済的従属性の高いギグ・ワーカーについて、仲介事業者に一定の保険料負担を課す、フリーランス所得補償制度を創設すべきではないか。

第3に、**官民連携の集中的再就職支援システムの創出**である。スウェーデンのJob Security

¹⁴ 厚生労働省第25回中央訓練協議会（2021年2月5日）資料



Councils の仕組みを参考に、①理事会メンバーに労働組合代表が参画する、②企業人事や労組幹部経験者で一定の要件を満たした、働き手に寄り添う良質なキャリアアドバイザーをインターフェースとする、③労働移動に伴う収入の減少を一定期間雇用保険 2 事業で支援する、といったことを条件に、労使共同・官民連携のアウトプレースメント支援機関を創設することを提案したい。

第 4 に、**産官学・公労使の密接な連携の下での、企業ニーズにマッチした実践的職業訓練の仕組みの創設**である。スウェーデンの職業訓練の仕組みで参考にしたいのは、Yrkeshögskolan である。そのカギは、産業界の積極的な関与であり、①プログラム策定、②第一線の指導員の派遣、③企業での実地訓練の 3 つ点で、企業が関与する新たな職業大学の仕組みを創設すべきと考える。

(3) 人材シェアによる日本型労働移動の創出を

以上の施策は、コロナ危機で露呈した雇用セーフティネットの欠陥を、これを機会に本格的に整備しようというものであり、それには一定の時間がかかる。しかし、わが国は事業構造転換・産業構造転換には極力早く手を付ける必要がある。その意味で**注目すべき動きが「人材シェア（シェアリング型一時就労¹⁵）」という取り組みである**。これは、人員過剰の企業から人手不足の企業に、主に在籍出向の形で労働者を「レンタル」する仕組みであり、コロナ禍という将来の見通しづらい環境下、受け入れ企業にとってはさしあたりの人材不足に対応でき、送り出し企業もコロナ禍収束後の事業再開に備えて人材を確保できるメリットがある。働き手本人にとっても、休業するよりも就業による生活規律の維持ができ、異なる環境での体験が将来にプラスになり得る。

さらに、パンデミック後の世界はデジタル化やグリーン化で産業構造が大きく変わり、異なる産業の融合や新事業の創造が進んでいこう。そうした状況に備え、異業種での企業統合や産業再編が進むことで、結果として労働移動が必要なことにもなるだろう。その際、出向先にそのまま転籍することができれば、失業なき労働移動が実現する。

こうした「人材シェア」は、基本的には民間企業同士が経済合理性に従って行うことが前提になるが、個別企業の相対取引に任せておくと、求人・求職情報が十分に集まらず、マッチング件数が少なくなってしまう。ここに政策介入する必要性が生まれる。すでに政府は対応を講じており、2020 年度第 3 次補正で予算を確保したうえで、産業雇用安定センターを仲介機関とする出向マッチング体制の拡充や、全国および各都道府県で協議会（在籍型出向等支援協議会）を設置して情報収集やノウハウ共有に取り組む。加えて、送り出し・受け入れ企業双方に一定期間、教育費や経費の一部を助成する「産業雇用安定助成金」を創設した。

これらの政府の措置は歓迎されるものの、その実績をフォローしていったうえで運営の改善を図っていくべきである。在籍型出向等支援協議会によるノウハウや好事例の共有にとどまらず、各企業の求人情報のデータベースの構築を進めていくべきある。加えて、現状は「産業雇用安定助成金」や既存制度である「雇用調整助成金」を出向に活用した際は元の事業所に戻ることが前提だが、一定の要件で転職時にも適用するようにすべきである。こうして「人材シェア」を、従来のグループ企業・関連企業間の出向制度の枠を超え、同業他社・異業種間での出向制度に広げ、働き手の意に沿う形で転籍が可能な形にすれば、失業を経由しない形での日本型の労働移動の仕組みが構築され、雇用のセーフティネットの幅が大きく広がることになる。以上

¹⁵ 日本総研ビューポイント「「ウイズ・コロナ」から「アフター・コロナ」につなぐ雇用対策－「良質な雇用」創出のための安全網と「シェアリング型一時就労」2020 年 06 月 12 日

