

2020年6月12日

No.2020-011

「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」～

副理事長 山田 久

《要 点》

- ◆ 2020年4月の完全失業率は前月比0.1ポイント上昇の2.6%にとどまったが、この背景は失職者の多くが職探しを止めたため、就業者数の季節調整済値は前月比107万減と記録的な落ち込みとなった。経済的理由で働く必要性はあるものの、さしあたり職を探していないディスカレッジド・ワーカーがかなり存在しており、実態的な失業率は見かけよりも相当程度高いとみられる。さらに、休業者が激増しており、休業者やディスカレッジド・ワーカーを含めれば、4月の潜在的な失業率は10%を上回る計算である。
- ◆ 今後景気が順調に戻って「V字回復」となれば、潜在的な失業は顕在化しない。だが、緊急事態宣言解除後も、感染を予防しながらの経済活動再開とならざるを得ず、これから先しばらくの経済の回復水準は一定レベルにとどまる可能性が高い。今後耐えきれない企業や産業が徐々に増えていき、失業率が上昇傾向を辿る公算が大きい。
- ◆ こうした事態に対し、政府は矢継ぎ早に対応策を講じており、その中心施策となっているのが「雇用調整助成金」の拡充である。執行面でのハードルがボトルネックになっていることが問題視されるなか、申請書類の簡素化や手続きのオンライン化も図られることになった。しかし、同様の制度のあるドイツに比べて政策の実効性は大きく劣り、小手先の改善を行っても限界がある。それ以上に、雇用維持を狙った雇用調整助成金の効果を過大評価すべきでなく、非正規労働者では十分な雇用維持が行われていない。企業の雇用維持機能を強化することは重要だが、それにとどまらず今求められているのは、失職を余儀なくされた人々を救済する多様なセーフティーネットである。
- ◆ ドイツとの比較でいえば、そもそも失業給付のカバレッジが小さいことに加え、第2の失業保険といわれる失業扶助制度の充実度合いが決定的に異なる。リーマンショックの前後に非正規労働者の保護の弱さが社会問題化し、「求職者支援制度」の創設をはじめ様々な対応策が講じられた。しかし、実は依然として不十分な点が多かったことがいま露呈しており、さらにフリーランスの増加などその後の状況変化への対応も先送りされてきた。今回付け焼刃で行われた諸施策も含め、改めて全体を見直し、雇用のセーフティーネットを再構築することが求められている。
- ◆ 雇用のセーフティーネットの充実には、直接的には財政負担を増やすファクターとなる。この観点から重要なのは、雇用のセーフティーネットの具体的な設計に当たって、支援対象者が「良質な雇用」に就くことに効果があるものとしなければならない点である。十分に練られたセーフティーネットの拡充は、短期的には国家財政にマイナスに作用しても、中長期的にみれば経済成長を促して人々の所得を増やし、その結果として財政健全化に貢献する。コロナ危機対応で財政悪化が不可避な状況下、この観点は一層重要である。
- ◆ 具体的には北欧諸国とりわけスウェーデンの在り方が参考になる。同国では弱者救済よりも敗者復活を主眼としており、失職者を職場に戻すとともに賃金を高めるための就労

支援と能力開発を主軸とする内容である。それを絵に描いた餅ではなく、機能する施策にしている秘訣は、産官学・政労使の異なる主体間の密接な連携体制であり、政策評価を通じた不断の改善努力である。

- ◆ 上記のほか、コロナ危機下の特有の状況における新たな仕組みとして「シェアリング型一時就労」も提案したい。事業の大幅縮小で一気に人手が過剰になった産業から、人手不足にある産業・企業に人材を「レンタル」する仕組みであり、それは苦境にある産業・企業がアフター・コロナでの事業再開に備えて人材を確保しつつ、雇用維持の枠組みを保持することで仕事の無くなった人々の生活不安を軽減できる。「シェアリング型一時就労」が促進されれば、それにより労働者が給与を得ることができる分、財政支援の必要額は抑制することができる。異なる産業の融合が進むきっかけとなり、アフター・コロナに向けた産業構造転換につながる可能性も展望できる。政府はその促進・普及のために、①求人・求職情報の共通プラットフォーム創設、②人材「レンタル」の形式の類型化と使用者責任などルールの方針づくり、③「助成金」によるインセンティブの付与、に取り組むべきであろう。

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: 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/>

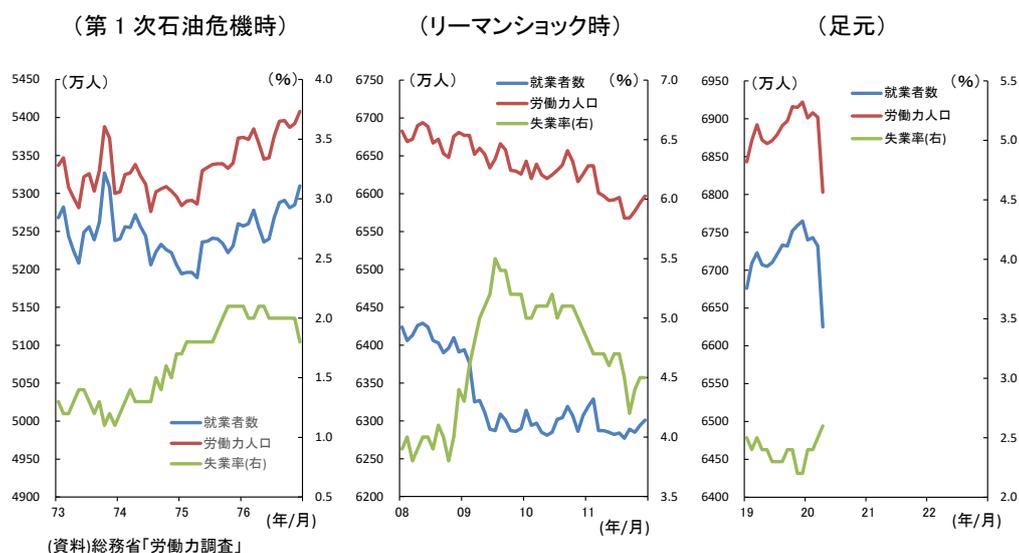
本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1 失業率低位安定の背後にあるもの

2020年4月の完全失業率は前月比わずか0.1ポイント上昇の2.6%にとどまり、コロナ危機の雇用へのインパクトはさしあたり限定的なものにとどまっているようにみえる。企業の雇用維持努力の重要性が叫ばれ、政府も雇用調整助成金の大幅拡充を行っていることなどから、まずはひどい状況は避けられたと思わせる数字といえる。しかし、就業者数の動きをみると印象が大きく変わる。就業者数は前年同月比80万人減少し、季節調整済み値の前月比は107万減と、第一次石油危機時やリーマンショック時の単月の最大減少幅を大きく上回る落ち込みとなっているのである。にもかかわらず失業率の上昇が小さかったのは、失職した人々のほとんどが職探しを止め、失業率算定の分母である労働力人口ではなくなったからである（労働力人口は前月比99万人の減少）（図表1）。

（図表1）就業者数・労働力人口・失業率



では、なぜ失職した多くの人々は職探しをしなかったのか。感染拡大抑止のための経済活動の休止が劇的であったため新たな職があるとは思えなかったり、感染予防のためにむしろ自宅等で待機するという選択を採った人々が多かったためと推察される。ならば感染リスクが軽減され、経済活動が再開されてくれば、職探しが増え、失業率が高まっていく可能性がある。どこまで高まるかは、失職した人々のうち、生活のために働かざるを得ない人がどの程度の割合を占めるかによるであろう。この点を考察すべく、こういった分野のこういった人々が職を失ったのかをみてみよう。

まず、就業形態別に見れば、前年同月比で正規従業員は63万人増となっている一方、非正規従業員が97万人の大幅減となっている。「派遣切り」「非正規切り」といったワーディングで2008年のリーマンショック時に非正規労働者の雇用保障の弱さが問題視され、様々な対応が採られたものの、結局、今回も非正規雇用が大量に失われた形である。

非正規従業員数の前年同月比を産業別にみると、製造業（▲34万人）のほか、宿泊業・飲食サービス業（▲30万人）、卸売業・小売業（▲22万人）、生活関連サービス業・娯楽業（▲12万人）の減少が大きい。産業全体の雇用規模も勘案すれば、緊急事態宣言下の外出自粛・休業要請の影響をもろに受けた、個人向けサービス分野での悪化が著しいことが確認できる。

次に、年齢別の就業者数の動きをみると、今年2月には前年同月比+20万人であった15～24歳で4月は▲28万人となっており、若年層の非正規労働者の雇用が急減したことが窺われる。この中

には多くの学生アルバイトが含まれており、一昔前であれば大きな問題ではないという見方ができたであろう。しかし、大卒進学率が大幅に上昇し、家庭環境の多様化もあって親などからの仕送りでは生活費が足りない大学生が増えている。それがまさに近年「ブラックバイト」として、劣悪な労働環境で働く学生の問題が取り上げられた背景にある。アルバイト収入が無くなれば大学を中退せざるを得なくなり、その後の職業キャリアに大きなダメージを受けることが懸念される若者も少なくない。また、多額の債務を借りて日本にやってきた外国人留学生で職を失った人たちも多く存在する。

そのほか、55～64歳および65歳以上においても、4月に入って前年比が大幅マイナスになっており、とりわけその傾向は女性で顕著である。なかには生活のためというよりは健康維持や生活の張り合いのために働いているシニアもいるであろうが、生活するうえでの必要性から働いている高齢者が多くいることは否定できない。

こうしてみると、**経済的理由で働く必要性があるものの、さしあたり職を探すことをしていないディスカレッジド・ワーカー**がかなり存在しており、**実態的な失業率は見かけよりも相当程度高いとみられる**。ちなみに、仮に4月に減少した就業者の半分が職探しを始めると想定して試算すると、失業率は0.8ポイント上昇して3.4%になる。

以上のように、足許の雇用情勢の実態は失業率の数字が与える印象より悪いといえるが、さらに厳しい状況を示す数字がある。それは休業者が激増していることである。休業者数は597万人と2月から倍増し、雇用されている人の9%が仕事を休んでいる状況にある。こうした休業者やディスカレッジド・ワーカーを含めれば、4月の潜在的な失業率は10%を上回る計算である。

もっとも、今後景気が順調に戻して「V字回復」となれば、潜在的な失業は顕在化しない。だが、緊急事態宣言解除後も、感染抑止をしながらの経済活動再開とならざるを得ず、これから先しばらくの経済の回復水準は一定レベルにとどまる可能性が高い。言うなれば「半値戻しの経済」となることが予想され、今後耐えきれない企業や産業が徐々に増えていき、失業率が上昇傾向を辿る公算が大きい。

2 雇用調整助成金の限界

こうした事態に対し、政府は矢継ぎ早に対応策を講じている。その中心施策となっているのは「雇用調整助成金」の拡充である。新型コロナウイルス感染の急拡大で中国人観光客が激減したことを受け、早くも2月中旬に適用要件の緩和を行っており¹、その後当局は断続的に要件緩和を行うとともに、助成率の引き上げ、支給対象の拡大を行ってきた。さらには、執行面でのハードルがボトルネックになっていることが問題視されるなか、申請書類の簡素化や手続きのオンライン化が図られることになった。結果として、支給申請件数、決定件数ともに大きく伸び、6月4日時点で累計申請件数が10.9万件、決定件数5.4万件となった²。ここで、2008～12年度の一支給決定事業所あたりの対象労働者数が20人程度であったことからすれば、労働者数換算で200万人程度が申請され、すでに約100万人への支給が決定していると考えられる。もっとも、同様の仕組み（操業短縮手当）のあるドイツでは、4月末までに1010万人が補助金の支給を受けており³、就業者総数まで勘案すればわが国

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

² https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html

³ ETUI Policy Brief (European Economic, Employment and Social Policy) "Ensuring fair Short-Time Work - a

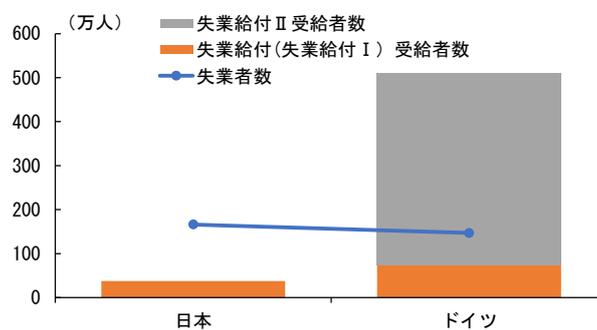


の対応は大きく劣っていると言わざるを得ない。

こうした背景には、申請書類が簡素化されたとはいえ、なおドイツに比べると煩雑であることの影響が無視できない。ドイツでは本来、①申請書類、②休業計画、③各従業員の労働実態を記したリストの計3種類が必要だが、今回の危機では①と②をまとめた申請書類と③のリストの2種類の提出でよく、オンライン申請も可能である。申請から支給までは15営業日程度といわれている。不正受給が懸念される場所かもしれないが、後の抜き打ち検査で処罰する形を採っている⁴。一方、わが国ではそもそも10種類程度以上の書類が必要だったものが、今回相当簡素化されたものの、ドイツに比べると申請書類はなお多い。オンライン申請も導入したがトラブルが発生しており、支給にも1カ月程度はかかる模様である。

こうした日独の違いの背景には、インフラとしての行政電子化の進展度合いの違いや、事前規制か事後規制かといった考え方の違いがあり、現下の混乱した状況で小手先の改善を行っても限界がある。雇用調整助成金制度自体の拡充にも限りがあり、給付額上限の引き上げが失業給付とのバランスを崩すなどの歪みも出てきている⁵。それ以上に、雇用調整助成金の効果にはそもそも限界がある。今回は雇用維持の重要性を謳って雇用調整助成金の拡充がなされているわけだが、4月の雇用情勢をみると、非正規労働者では十分な雇用維持が行われていないことが明らかになったからである。もちろん現下のような不確実な情勢下で企業の雇用維持機能を強化することは重要だが、それにとどまらず今求められているのは、失職を余儀なくされた人々を救済する多様なセーフティーネットである。

(図表2) 失業給付受給者数の日独比較



(資料) JILPT「データブック国際労働比較」
(注) 2018年値。ただし、ドイツの失業給付Ⅰ・Ⅱは2017年値。

もともと、当局も最大限の取り組みを行っている。社会福祉協議会による緊急小口資金等の対象拡大や個人事業主向けの持続化給付金の創設、国民全員への一律10万円の現金給付等、様々な対応が行われている。しかし、給付が行われるまで時間がかかることが問題になっており、そもそもコロナ危機以前のセーフティーネットの整備が不十分であったという構造問題が、改めて露呈したと言わざるを得ない。ドイツとの比較でいえば、そもそも失業給付(ドイツは「失業給付Ⅰ」)のカバレッジ(失業者に対する割合)がドイツの50%強に比べてわが国は20%程度にとどまっていることに加え、第2の失業保険といわれる失業扶助制度の充実度合いが決定的に異なる(図表2)。ドイツでは「失業給付Ⅱ」として、失業保険の給付期間を超えて失業している人や稼働能力があるが生活

European overview”、濱口圭一郎(2020)「新型コロナウイルス休業支援金/給付金の諸問題」JILPT緊急コラム

⁴ 田中理(2020)「日本の「雇用調整助成金」は支給まで遅すぎる～労働者を守るドイツの迅速な支給制度に学べ」東洋経済オンライン記事 2020. 4. 11

⁵ 従来、失業給付(基本手当)に合わせて月額8330円としていた上限を1万5000円に引き上げる。

に困窮している人を対象にした制度があるが、その給付者数は「失業手当Ⅰ」の5倍以上に上る⁶。わが国でも、リーマンショックを経て「求職者支援制度（雇用保険を受給できない求職者に職業訓練と給付金を付与する）」が創設されたのだが、2011～2018年度の累計でも受講者数は40万人強にとどまっている⁷。

思い返せば、リーマンショックの前後に非正規労働者の保護の弱さが社会問題化し、上記の「求職者支援制度」の創設や雇用保険対象者の拡充、非正規労働者の無期転換ルール導入、派遣労働者保護の観点からの労働者派遣法の改正など、様々な対応策が講じられた。ここ数年は人手不足が深刻化したこともあり、雇用のセーフティーネットはあまり議論にならなかった。しかし、実は依然として不十分な点が多かったことがいま露呈しており、さらにフリーランスの増加などその後の状況変化への対応も先送りされてきた。今回付け焼刃で行われた諸施策も含め、改めて全体を見直し、雇用のセーフティーネットを再構築することが求められているといえよう。

3 「良質な雇用」創出のためのセーフティーネットと「シェアリング型一時就労」

以上みてきたように、今回のコロナ危機を契機に、改めてわが国の雇用のセーフティーネットを再構築することが求められているが、それは直接的には財政負担を増やすファクターとなる。この観点から重要なのは、雇用のセーフティーネットの具体的な設計に当たって、支援対象者が「良質な雇用」に就くことに実効性があるものとしなければならないことだ。十分に練られたセーフティーネットの拡充は、短期的には国家財政にマイナスに作用するが、中長期的にみれば経済成長を促して人々の所得を増やし、その結果として財政健全化に貢献する。コロナ危機対応で財政悪化が不可避な状況下、この観点は一層重要である。

そうした観点から、具体的なセーフティーネットの構築で参考になるのは北欧諸国、とりわけスウェーデンの取り組みである。同国における雇用のセーフティーネットは弱者救済よりも敗者復活を主眼としており、失職者を労働市場に戻すとともに賃金を高めるための就労支援と能力開発が中心である。それを絵に描いた餅ではなく、機能する施策にしている秘訣は、産官学・政労使の異なる主体間の密接な連携体制であり、政策評価を通じた不断の改善努力である。実はドイツも、スウェーデンをはじめとする北欧型のセーフティーネットを参考にしている。いまでこそドイツは雇用の優等生であるが、東西ドイツ統合時には高失業に悩み、「欧州の病人」とまで呼ばれた。それを変えたのがシュレーダー政権下の「ハルツ改革」であるが、その際に北欧モデルから多くを学んでいる⁸。

セーフティーネットの具体策についての提案は別の機会に譲る⁹として、以下では、コロナ危機下

⁶ ドイツでは、2002年に始まったシュレーダー政権下の労働市場改革（ハルツ改革）において、旧来の「失業手当」と「失業扶助」「社会扶助」が「失業給付Ⅰ」「失業給付Ⅱ」に再編された。「失業給付Ⅰ」は労使折半の保険料を基本に旧来の「失業手当」に相当する制度で、「失業給付Ⅱ」は旧来の「失業扶助（失業手当受給期間終了後の給付）」と「社会扶助」の一部（稼働能力を有する者）を統合してできた制度（労働政策研究・研修機構（2014）「失業保険制度の国際比較」第3章 ドイツ、調査シリーズNo143）

⁷ <https://www.mhlw.go.jp/content/000593066.pdf>

⁸ 「失業手当Ⅱ」の給付要件として、「職業相談、職業紹介、職業訓練など就労支援に重点を置き、職業紹介を拒否した場合の制裁も強化された」（宮本恭子（2017）「ドイツの労働市場改革、最低生活保障と就労促進の統合」『社会文化論集』第13号、35頁）が、これはスウェーデンの雇用関連給付の給付要件に学んだものと言える。

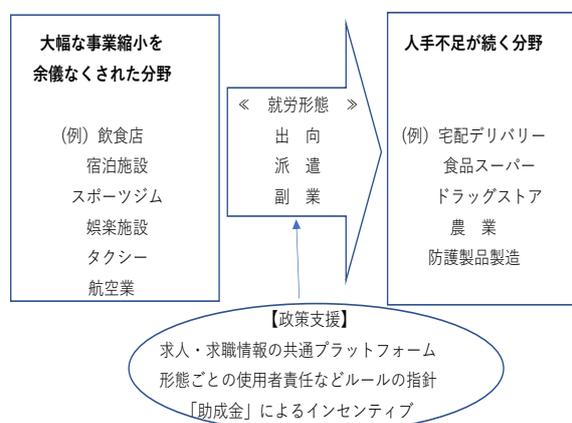
⁹ スウェーデンの雇用のセーフティーネットの解説は、日本総研 Viewpoint「スウェーデンに学ぶ持続可能な経済社会の再建～財政再建・成長戦略・働き方改革への示唆～」No. 2018-008、日本総研リサーチレポート「スウェーデン賃金決定の仕組みとその含意～生産性向上と賃上げの好循環に向けて～」No. 2018-014 をご参照。より詳しくは



の特有の状況における、新たな仕組みを提案したい。それは「シェアリング型一時就労」というべきものである。パンデミックが終息すれば十分に成り立つ事業も、「ウイズ・コロナ」の局面においては、感染防止のために営業を制限せざるを得ないケースが生じてしまう。具体的には、宿泊・外食・娯楽サービスといった個人向けサービス部門がその典型である。こうした分野は人手が大幅に余剰となる一方、売上の堅調な食品スーパーや宅配デリバリー、外国人労働者が入ってなくなった農業など、人手不足の分野も存在している。そこで、事業の大幅縮小で一気に人手が過剰になった産業から、人手不足になった産業・企業に人材を「レンタル」する仕組み—「シェアリング型一時就労」が考えられるのである（図表3）。ここで転職・再就職ではなく、「レンタル」の仕組みを敢えて採用するのは、苦境にある産業・企業がアフター・コロナでの事業再開に備えて人材を確保しておくためであり、また、雇用維持の枠組みを保持することで、仕事がなくなった人々の生活不安を軽減し、社会の崩壊を防ぐためである。

すでに民間の自主的な取り組みとして広がりつつあるが（図表4）、民間の自主性を尊重しつつも政府がインフラ整備を行うことで、一層の普及が望まれる。

（図表3）「シェアリング型一時就労」の仕組み



（図表4）「シェアリング型一時就労」の具体例

- ◆ レジャー予約サイト「アソビュー」を運営する山野智久氏が立ち上げた「災害時維持シェアリングネットワーク」の「雇用維持プロジェクト」では、「災害時に一時的に雇用を維持できない企業と、災害時だからこそ一時的に雇用を必要とする企業間でのスピード感ある人材の異動を「在籍出向」という形態で実現」することを目指し、参加企業とマッチングをサポートするボランティアを募集。
(<https://platform-disaster.wixsite.com/index/sharing>)
- ◆ 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。
(株式会社ダイブ・ホームページ (<https://dive.design/news/1903/>))
- ◆ 「出前館」が「飲食店向け緊急雇用シェア」を実施
(<https://www.ssnp.co.jp/news/foodservice/2020/04/2020-0408-1702-16.html>)
- ◆ ワタミは人材派遣会社「ワタミエージェント」を設立し、休業中の外食店舗に勤務する従業員（パート・アルバイト含）に派遣先を提供。
(https://ssl4.eir-parts.net/doc/7522/jr_material/139674/00.pdf)

政府が行うインフラ整備としては、第1に、求人・求職情報の共通プラットフォームづくりが考えられる。「シェアリング型一時就労」は業界を跨ぐスキームであるため、求人・求職情報のマッチングの取りこぼしが多くあると思われる。そこで、行政が共通プラットフォームを整備し、共通ポータルサイトを立ち上げ、既にある民間同士のマッチングサービスも含め、そこに可能な限りの多くの情報がアップロードされるようにすれば、マッチングの件数や効率は大きく高まるであろう。

第2に、人材「レンタル」の形式の類型化と使用者責任などルールの指針づくりである。「シェアリング型一時就労」は単純な「雇用者（＝使用者）—労働者」の二者関係ではなく、「雇用者—使用者—労働者」の三者関係であり、しかも「出向」「派遣」「請負」「副業」といった契約形態も多様なものが想定される。労働災害の発生時の対応や感染防止といった使用者責任の所在があいまいになりやすいだけに、安心して多くの労働者が働けるようになるために、人材「レンタル」の類型化とそれぞれの使用者責任などルールの指針づくりに行政が乗り出し、ベストプラクティスも含めて上記の共通ポータルサイトに掲載することが望まれる。

第3に、「助成金」によるインセンティブの付与である。フルに経済活動ができない「ウイズコロナ」の局面では、将来性のある事業の存続やそこで働く人々の雇用維持のために、事業継続ための

拙著『賃上げ立国論』日本経済新聞出版社、2020年、第3章を参照いただきたい。

給付金や雇用調整助成金の拡充継続など公的な助成を引き続き行うことが必要なる。それは必要な措置とはいえ、財政的には大きな負担となることは事実である。そこで、「シェアリング型一時就労」が促進されれば、それにより労働者が給与を得ることができる分、財政支援の必要額は抑制することができる。ただし、ケースによっては「シェアリング型一時就労」による給与収入が雇用調整助成金による休業手当と同じかそれを下回る場合がありうる。その場合、シェアリング型一時就労を進めるインセンティブはなくなる。そこで、「シェアリング型一時就労・奨励助成金（仮称）」を支払い、労働者が「シェアリング型一時就労」を選択した場合に手取り収入が増える状況にすることが必要といえよう（新設する助成金の必要額に比べ、シェアリング型一時就労による雇用調整助成金および事業継続支援のための給付金の必要額の減少幅の方が大きい）（図表 5）。

（図表 5）「シェアリング型一時就労・奨励助成金」のイメージ



「シェアリング型一時就労」は単に「ウイズ・コロナ時代」の一時しのぎの施策ではなく、「アフター・コロナ」につながる施策でもある。異なる分野で働くことで、従業員の経験が広がり、元の仕事に復帰した時のプラスになるだろう。また、産業・事業の融合が進むきっかけになる。例えば、旅館が自ら栽培する新鮮な野菜を提供したり、農業体験をアトラクションとするなど、アグリツーリズムの成長につながる可能性があるほか、農業・外食・宅配が融合した食の総合サービス企業が生まれるかもしれない。さらに、結果として新しい産業に労働力を失業無しに移動させる橋渡しになる可能性もある。コロナ危機の前後で社会経済が大きく変化し、産業・事業構造が変わり、雇用構造も変わる。「シェアリング型一時就労」は将来につながる多くの可能性を秘めた有効な施策といえるであろう。

以上