

日本における新型コロナウイルス経済対策

～雇用を守りどのように経済を再生させるか～

山田 久

(株)日本総合研究所副理事長/主席研究員

昨年末に中国武漢市で最初の感染者が発生した新型コロナウイルス感染症は、その後瞬く間に世界中に広がり、百年来のパンデミックに発展した。各国は都市封鎖を含む厳しい行動制限を導入し、感染拡大をまずは抑止しようとした。わが国政府も、緊急事態宣言を発出し、都道府県ベースでの外出自粛や休業要請を行った。結果として、個人向けサービス分野を中心に需要が蒸発し、多くの人が職を失った。その後、主要国では感染爆発はいったん抑止されたものの、再び感染者が増える動きがみられる。南半球では新規感染者の急増は続き、米国でも感染拡大に歯止めがかかっていない。わが国でも7月に入って感染が再拡大している。WHOが事実上のパンデミック宣言を行ってから、半年近い月日が経過したが、事態の終息はみえない。そうしたなかで経済の正常化の見通しは立たず、今後、雇用情勢が一層悪化していくことが懸念される状況にある。

本稿では、改めてわが国労働市場の現状と展望を整理したうえで、年明け以降政府が行ってきた経済・雇用対策を評価する。その際、主要各国の対応状況と比較し、今後政府が採るべき対応策を論じたい。

1. わが国労働市場の現状と展望

労働市場の現状について、有効求人倍率の推移からみると、今年に入って低下傾向が明確化し、とくに中国からの観光客が激減、国内でも感染者が増え出した3月には前月比

0.06ポイントの大幅低下となった。さらに、4～5月の低下幅は拡大し、6月には1.11倍と、わずか4カ月のうちに0.34ポイント低下した。この間、失業率も悪化傾向を辿り、2月の2.4%から6月には2.8%にまで高まった。6月の就業者数は2月に比べて106万人も減少しており、とりわけ多くの非正規労働者が職を失った。この雇用の減少量に比べて失業率の上昇が抑えられているのは、労働市場から退出した人が多いからである。いわゆる非労働力人口がこの間66万人増加しているのである。これら職を失った人々のなかには、学生アルバイトや主婦パート、定年退職後のシニアが多く含まれており、生計維持の観点からはさほど大きな問題ではないとの見方もある。しかし、親の仕送りに頼れない大学生、シングルマザーや低年金の高齢者など、生活の必要性から働かざるを得ない人が増えている。この先、求人が着実に回復していかなければ、失業者として顕在化していくことが懸念される。

もう一点懸念されるのは、大量の休業者が存在することである。4月には就業者の実に9%に上った状況からは改善し、6月には3.5%にまで低下した。しかし、コロナ前にはおおむね2～3%で推移しており、それと比較すれば依然として高い比率である。今後の景気回復が鈍ければ、仕事のない労働者が少なからず吐き出されていく。緊急事態宣言下の国民の行動自粛協力や業者の休業協力により、いったん収束するかにみえた新規感

染者数が6月末以降、再び増えている。病院受け入れ態勢の整備や治療法が分かっているとはいえ、急激な感染拡大は医療崩壊の危機を高めるため、今後も当面、大なり小なり行動制限措置の導入は避けられないとみられる。状況は世界各国同様で、英エコノミスト誌の言う「9割経済¹」が当面続くだろう。

すなわち、国内的には接触制限により、外食・宿泊・レジャー施設をはじめとする個人向けサービス業の稼働率が大きく低下したままとなり、対外的には貿易相手国の経済水準の低下により、輸出型製造業中心に受注の回復の遅れが予想される。結果として、多くの業界で売り上げ規模がコロナ危機前を相当程度下回る状態が続く。そうなれば、各企業は生き残りをかけて経費削減に取り組まざるを得ない。賞与中心に賃金削減の動きが広がるほか、新卒採用の抑制、希望退職を含めた人員削減の動きも強まる恐れがある。とりわけ懸念されるのは、バーゲニング・パワーの弱い中小企業の取引条件が不利化したり、取引を打ち切られる動きが広がる事態である。そうなれば、経営危機に陥る中小企業が続出し、人員削減の動きが増加して、失業率の大幅な上昇となる恐れがある。

2. 政府の対応とその評価

以上の事態に対し、今回政府は早い段階から対応策を講じている。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いる²。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、支給対象の拡大も行われた。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。さらに、4月末には国費25.7兆円をつぎ込んだ「緊急経済対策」が成立した。政府によれば、それ以前に講じた対策も含めて、48兆円の財政支出、事業規模117兆円の史上最大の対策を策定した形で、4月下旬時点で、GDP比でみて21%と、米国(14%)、フランス(18%)、英国(19%)を上回り、ドイツ(22%)に次ぐ規模を誇る状況となった³。その後日本政府は第2次補正予算を編成して追加対策

を実施し、一連の経済対策の事業総額は200兆円を上回っている。米国が中小企業に対する「給与保護プログラム」の追加を決め、ドイツも付加価値税率引き上げを目玉とする追加対策を実施するなど、各国も対策を拡充するが、規模の面では主要各国に劣っていない。

では中身はどうか。一連の対策は、①雇用調整助成金の拡充による雇用維持支援策、②持続化給付金・家賃支援給付金などの事業継続支援策、③政府金融拡充や中央銀行の信用緩和拡大などの資金繰り支援策、④現金給付やGoToキャンペーン等その他景気浮揚策、に大別される。各国の対策をみても、概ね同様の内容になっており、今回は雇用維持策が導入されているのが目立つ。ドイツで「操業短縮手当」(雇用調整助成金の手本となった制度)の申請要件緩和が行われているほか、英米など従来この面での発想が弱った国々でも施策が講じられている。英国では「コロナウイルス雇用維持スキーム」により、一時帰休の雇用を維持する際には月2500ポンドを上限とした8割の賃金助成の仕組みが導入された⁴。米国では、失業保険給付の拡充が主であるが、中小企業の資金繰り支援対策の形式で、雇用維持を行う中小企業に支援融資を行うプログラムを導入している⁵。

加えて、中小・零細事業者やフリーランスに対する支援策が盛り込まれたのも各国共通している。米国では感染拡大の影響で働き続けることができない自営業者、フリーランス、パートタイム労働者などに、失業保険資格を一時的に拡大した「パンデミック失業支援」プログラムが導入され、英国では感染拡大の影響で収入を失った自営業者に3カ月間、収入の8割を支給する「自営業収入支援スキーム」が創出された⁶。ドイツでも、フリーランスを含む個人・零細企業に対する給付金制度が導入された。わが国では「持続化給付金」が100万円上限で導入されているが、緊急小口資金・総合支援資金の特例措置も、フリーランス救済のために導入された。

以上のように、メニュー項目からみても、各国に劣るものではなく、今回は様々な現場の声を受けて迅速に対応したと評価してよいだろう。しかし、問題はそれら救済措置の執

行に際して様々な実務上の欠陥が明らかになったことである。雇用調整助成金は、4月以降8月14日までの累計で81万件弱の申請があり、約70万件の支給が決定されている⁷。同様の制度のあるドイツでは、4月から5月の間にすでに70万件弱の申請があり⁸、その多くはすでに支給が決定されていると推察される。わが国では4～5月の申請件数の合計では12万件未満であり、政策効果の彼我の差は大きい。

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⁹。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界があり、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¹⁰。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、緊急事態宣言が導入された4月には非正規労働者が大量に失職しており、十分な雇用維持が行われていないことが明らかになっている。

雇用調整助成金の問題は、それは当面の雇用維持には有効だが、産業・事業構造が変化することを妨げる面があり、それが常態化すれば中長期的に見て経済の成長力を抑え、雇用・賃金にマイナスに影響する可能性がある点である。つまり、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り、同時に重要なのは支援対象者が「良質な雇用」に就くことに実効性があるものとするところである。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だ。

3. あるべき対応策

以上を踏まえ、経済再生につながる雇用対策として、以下に取り組むことが重要であると考え。第1は、トランポリン型の「第2の失業保険」の拡充・整備である。ドイツでは、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に困窮している人を対象にした「失業手当Ⅱ」があるが、その給付者数は「失業手当Ⅰ」の5倍以上に上る¹¹。わが国でも、リーマンショックを経て「求職者支援制度」が創設されたのだが、2011～2018年度の累計受講者数で40万人強と、この間の1年間の求職者給付の平均受給者数（受給者実人数）に達しない。これは職業訓練とセットになっていることと関係しているとみられる。ドイツの「失業手当Ⅱ」は「働くことはできるが生活に困窮している者」を広く対象にしており、職業訓練を受けることが条件にはなっていない。労働市場に戻ることが雇用のセーフティーネットにとって重要な側面であり、職業訓練のみならず就業支援とセットになった求職者支援制度は仕組みとしては優れている。しかし、わが国では現状、欧州に比べて、企業実習を組み込んで実践的な職業能力育成ができる分野が少ないため、有効な職業訓練が行われる対象職種は限られてしまう。とりわけ、現下のように求人が大幅に減少する局面では選択肢が少なく、直ちに有効な職業訓練を提供することは難しい。そこで、さしあたり、一定期間職業訓練受講を猶予する形での給付（求職者支援制度の特例措置あるいは新規制度）を導入することで救済できる失職者を増やすべきである。加えて、中長期的に、産業界と連携して企業実習を組み込んだ職業能力開発プログラムの対象分野を広げるとともに、キャリアコンサルタントの増員・育成により、実効性の高い再就職支援システムを構築していくことが求められよう。

第2は「シェアリング型一時就労」の促進である。これは、宿泊・外食・娯楽サービスなど、事業の大幅縮小で一気に人手が過剰になった産業から、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こなくなった農業など、人手不足になった産

業・企業に人材を「レンタル」する仕組みである。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、民間の自主性を尊重しつつも①求人・求職情報の共通プラットフォームづくり、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指針づくり、③「助成金」によるインセンティブの付与等、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。この「シェアリング型一時就労」は単に「ウィズ・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点が重要である。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。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、雇用構造も変わるからである。

第3は、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設である。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、雇用からフリーランスへのシフトにより「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。ここで注目したいのは、ドイツにおける「芸術家社会金庫」である¹²。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社会保険の仕組みである。この仕組みは、プラットフォー

マーを介したマッチング・ビジネスで働く人々について応用できるだろう。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。「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あろう。

-
- 1 “The 90% economy—Life after lockdowns” *The Economist* 2020.4.30
 - 2 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09477.html
 - 3 https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2020/20200424_taisaku_kouka.pdf, https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku_gaiyo.pdf
 - 4 JILPT (2020) 「新型コロナウイルス感染症の影響を受けた日本と各国の雇用動向と雇用・労働対策」
 - 5 黒川悠子 (2020) 「ミクロ的視点から見たアメリカの雇用対策」 JILPT海外労働情報
 - 6 英国政府ホームページ。
 - 7 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html#numbers
 - 8 <https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/fl2.html>
 - 9 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。不正支給が懸念されるところかもしれないが、後の抜き打ち検査で処罰する形を探っている (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ぶ」 東洋経済オンライン記事)。一方、わが国では今回相当程度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。
 - 10 従来、失業給付 (基本手当) に合わせて日額8330円としていた上限を1万5000円に引き上げる。
 - 11 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)
 - 12 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。