

2020年10月12日 全6頁

# コロナ下の雇用対策：これまでとこれから

## 必要度に応じた支援の継続や感染状況に配慮した「正常化」が課題

経済調査部 研究員 田村 統久

### [要約]

- コロナショック下の雇用対策は雇用調整助成金（以下、雇調金）を軸として、その弱点を補い、また実効力を強化するべく展開されてきた。その内容は、短時間労働者への適用範囲の拡大、助成率の100%への引上げまたは休業手当支払い自体の「代行」、日額上限の引上げなど多岐にわたる。
- コロナショック下の雇調金等の支給決定額はリーマン・ショック時を大幅に上回るペースで増加してきた。その結果、すでに2度の補正予算で計上された予算の大部分が執行されている。企業側は休業手当の支払いに当たり多額の費用を負担したとみられるが、雇調金等の支給決定額を見る限り、一連の雇用対策によって企業負担のかなりの部分は軽減されたとみられる。
- 大幅に拡充された雇調金等の「正常化」を検討していく上では、新型コロナ流行の影響が業種ごとにばらつきがあり、今後の業況の回復ペースも大きく異なる可能性に注意が必要だ。雇調金等の利用要件を徐々に厳格化（緩和措置を調整・廃止）しつつ、必要な企業に限り支援を継続することが望ましいと思われる。また、感染爆発が発生して緊急事態宣言の再発出など、厳しい自粛要請が行われる可能性も否定できないため、こうした局面変化に柔軟に対応できるような体制の整備も肝要だ。

## 1. はじめに

新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）感染拡大による雇用環境への影響が顕在化した2020年4月から半年が経過した。この間に日本経済は、4-6月期の実質GDPが現行統計史上最大の減少率（前期比年率▲28.1%）を記録するなど急速な落ち込みを経験したが、こと雇用環境に関しては当初懸念されたほどには悪化しなかった。失業率は4-6月期平均で2.8%と、前期から0.4%ptの上昇にとどまった。

この理由の一端は、企業が従業員の労働時間を大規模に調整したことにある。2020年1-3月期から4-6月期にかけて、1人当たり労働時間（大和総研による季節調整値）は一般労働者で4.8%、パートタイム労働者で8.5%減少した。また、休業者（仕事を持ちながら、月末1週間に仕事をしなかった者）は同期間で244万人増加した（同季節調整値、1-3月期：149万人、4-6月期：402万人）。

こうした企業の労働時間の調整と雇用維持を強力に支援したのが、雇用調整助成金（以下、雇調金）の大幅な拡充とその関連策である。そこで本レポートでは雇調金を中心にコロナショック下の雇用対策を振り返り、その効果に関する分析を試みる。また、「ウィズコロナ」の雇用対策のあり方を検討する必要性が高まる中で、雇調金等の「正常化」を含む論点の整理を行いたい。

## 2. コロナショック下の雇用対策とその効果

### 雇調金を軸とした雇用対策の展開

コロナショック下の雇用対策は雇調金を軸として、その弱点を補い、実効性を強化するべく展開されてきた。主な内容は以下の三点である。

第一に、雇用保険の被保険者ではない短時間労働者（週20時間未満の労働者）への休業手当の支払いが助成対象となった。感染拡大が比較的早かった北海道の事業主向けの助成が3月10日に始まり、4月10日には全都道府県に対象が拡大された（「緊急雇用安定助成金」制度の創設）。雇調金は事業主が支払った保険料を原資とする制度であるため、被保険者以外への休業手当の支払いは本来助成対象にはならない。しかしながら、コロナショックが短時間労働者の多いサービス業を直撃したことなどを背景に、一般財源（公費）を活用する形で短時間労働者も助成対象となった。

第二に、平時の雇調金は事業主による従業員への休業手当の支払いを「一部助成」するところ、政府が費用の全額を「肩代わり」したり、従業員への支払い自体を「代行」したりすることが可能になった。雇調金の助成率は4月10日の拡充でリーマン・ショック時と同水準まで引き上げられたが、5月1日には都道府県知事からの休業要請を受けた等の一定の要件を満たす中小企業に限り100%へと引き上げられた。これは休業手当に係る費用の全額を政府が肩代わりする

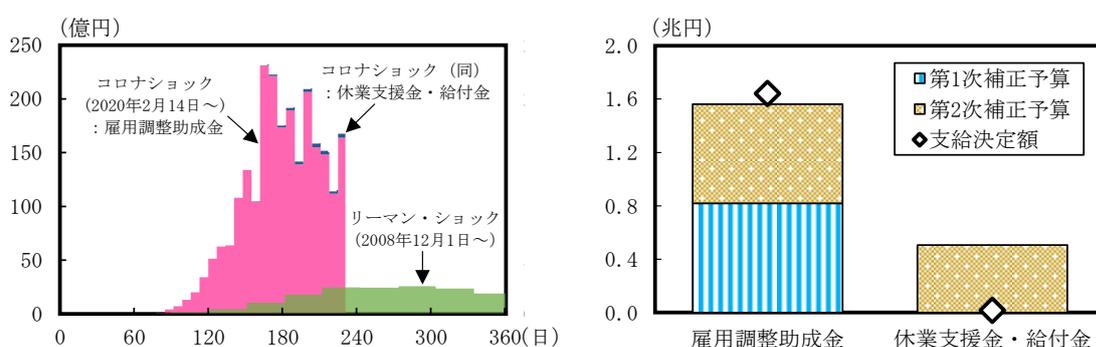
ことを意味する<sup>1</sup>。また6月12日に成立した雇用保険臨時特例法<sup>2</sup>のもと、7月10日に「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」(以下、休業支援金・給付金)制度の運用が始まった。同制度は、休業中に休業手当を受け取れなかった中小企業の従業員に対して、政府が休業手当相当額を支給するものである。政府が休業手当の支払いを事実上代行することで、企業は負担なく雇用を維持し、労働者の所得の減少にも歯止めをかけることを意図したとみられる。

第三に、1従業員1休業日当たりの助成額上限(日額上限)が引き上げられた(8,330円→15,000円)<sup>3</sup>。これは6月12日に実施されたが、引き上げ前に支給が完了したケースであっても日額上限を15,000円として助成額を計算し直し、差額が追加的に支給された。雇調金の日額上限の引上げに関しては当初、失業手当の日額上限(8,330円)との間に差が生じることを懸念する向きがあったものの<sup>4</sup>、経済団体からの要望などを背景に<sup>5</sup>、企業による雇用維持の支援強化に乗り出す格好となった。

### 支給決定額の急増と枯渇する財源

上述した雇用対策の展開を受けて、雇調金等の支給決定額は5月以降急増した。図表1左は、コロナショック、およびリーマン・ショックの影響下で、政府が雇調金の拡充に着手してからの1日当たり支給決定額の推移を示したものである。これによると、コロナショック下の支給決定額の増加ペースは、リーマン・ショック後と比べても桁違いに速かった。コロナショックによる経済状況の悪化が極めて深刻だったことのほか、政府の拡充策を受けて雇調金等を利用しやすくなったこと等が影響したとみられる。

図表1：雇用調整助成金等の1日当たり支給決定額(左)、および補正予算計上額(右)



(注) 横軸は、経済ショックに係る初の雇用調整助成金拡充の実施日からの経過日数。リーマン・ショックは月間、コロナショックは週間の値を1日当たりに均している点に注意。雇用調整助成金の支給決定額は、緊急雇用安定助成金のものを含む。  
(出所) 厚生労働省資料より大和総研作成

(注) 雇用調整助成金の予算・支給決定額は、緊急雇用安定助成金のものを含む。支給決定額は、雇用調整助成金は2020年10月2日、休業支援金・給付金は同年10月1日までの累計額。  
(出所) 厚生労働省、財務省資料より大和総研作成

<sup>1</sup> 1従業員1休業日当たりの助成額には上限が設定されており、これを上回る分は企業負担になる。

<sup>2</sup> 正式名称は「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律」。

<sup>3</sup> なお、休業支援金・給付金の日額上限は11,000円。

<sup>4</sup> 雇用保険法施行規則は、雇調金の日額上限を、失業手当の日額上限に連動するように定めている。

<sup>5</sup> 日本商工会議所および東京商工会議所は5月1日、日本経済団体連合会は5月12日に同引上げを求める旨を公表している。

結果的に、2度の補正予算で計上された雇用維持支援策関連の予算はすでにその大部分が執行されている。とりわけ企業への支給を目的とする雇調金（緊急雇用安定助成金を含む）に係る予算は、2度の補正予算で合計1兆5,628億円が計上されたが、10月2日までの支給決定額は1兆6,413億円となり、予算額を上回った（**図表1右**）。リーマン・ショックの影響が大きかった2008～2010年度の雇調金（中小企業緊急雇用安定助成金を含む）の予算額計が1兆3,915億円、執行額計が9,853億円だったことに鑑みると、コロナショック下の雇調金の支給額の規模がいかに大きかったかが推察できよう。他方で、政府が休業手当の支払いを代行する休業支援金・給付金は、制度の開始が7月上旬だったこともあり、予算の大部分は未執行のまま。足元で政府は、休業支援金・給付金の予算を雇調金の財源に回すことなどで対応しているようだ。

### 一連の雇用対策が企業負担の相当程度をカバーした可能性

それでは、これらの雇用対策はどの程度の効果があったのか。以下では、雇調金（緊急雇用安定助成金を含む）に基づく助成が休業手当に係る費用をどの程度軽減したのかを検討する。

ここで注目したいのが、雇用者の時給（特別給与を除くベース）の推移だ。**図表2左**にあるように、雇用者の時給は雇用形態に関わらず2020年4-6月期に上振れしている。時給の上振れは、労働時間の減少ほどに賃金が減少しなかったことに起因し、企業による休業手当の支払いを反映しているとみられる。

次に、このような時給の上振れが、マクロで見てどの程度の企業負担増につながったのかを確認したい。**図表2右**は①現実の賃金総額（細線）と、②2020年4-6月期に関して、休業手当等の支払いがなく、時給が上振れしなかったと仮定した賃金総額（太線）<sup>6</sup>の推移を示したものである。これによると企業は4-6月期に、休業手当を全く支払わなかったと仮定した場合に比べ、賃金総額を（雇用形態計で）約1.2兆円多く支払った計算になる<sup>7</sup>。

これに対して、4-6月期に実施された休業に係る支援が大部分を占める（と思われる）、5～8月<sup>8</sup>の雇調金の支給決定金額は約1.1兆円だった（5～9月の支給決定額は約1.5兆円）<sup>9</sup>。すなわち、企業が休業手当の支払いに要した費用の大部分がカバーされた計算になる。便宜的な前提に基づく分析であり、その結果は幅を持って解釈する必要があるものの、一連の雇用対策により企業負担は大幅に軽減された可能性がある<sup>10</sup>。

<sup>6</sup> 時給が上振れした影響を除くため、ここでは2020年4-6月期の時給として、前後四半期の時給の平均値を使用している。なお、2020年7-9月期の値は、2020年7-8月の平均値を代用している。

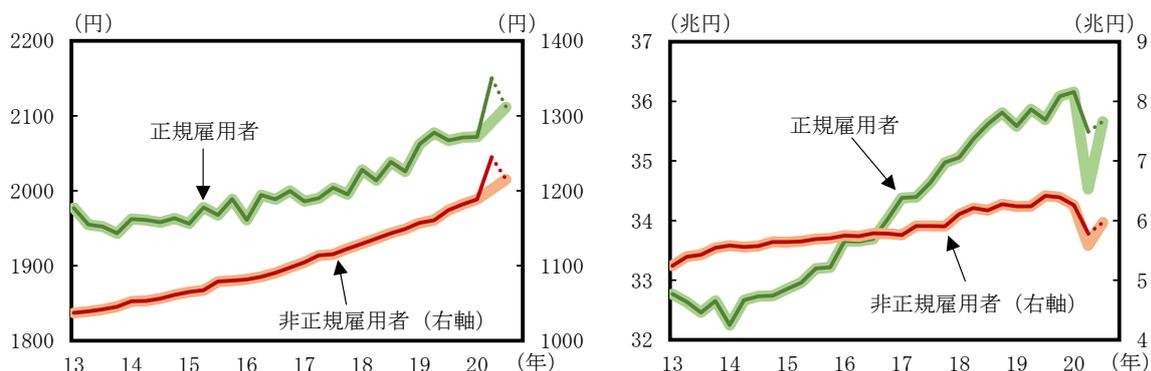
<sup>7</sup> 農林業等の一部業種の賃金動向や、役員の休業に係る費用等を考慮していない点に注意。

<sup>8</sup> 厚生労働省は雇調金等の支給決定額を週次の累計額で公表しており、ここでは便宜的に5月2日～9月25日の支給決定額を参照している。後述する「5～8月」は、5月2日～8月28日を指す。

<sup>9</sup> 雇調金の支給は「事業主による休業実施→事業主による支給申請→政府当局による支給決定」のプロセスを経る必要があるが、事業主が休業を実施してから申請に至るまでに要する日数や、事業主が支給申請をしてから政府当局が支給を決定するまでにかかる日数は個別の案件ごとにまちまちである。厚生労働省は支給が決定した金額を公表しているが、同決定額がいつ申請された案件に係るものなのか、いつ実施された休業に対する助成なのか等の内訳は明示していない。なお、平時の雇調金であれば休業実施後2ヶ月以内に支給申請をする必要があるが、コロナ下では6月30日以前に実施された休業に関しては9月30日まで申請が可能だった。

<sup>10</sup> ただし企業は休業期間中の雇用維持に当たり、一般に休業手当のほか、通勤手当等の一部特別給与や社会保

図表 2：雇用形態別時給（左）、および賃金総額（右）



(注) 時給＝賃金総額（特別給与除く）÷総労働時間。直近値（2020年7-9月期分）は、2020年7-8月の平均値を代用している。太線は、同年4-6月期の時給として、前後四半期の時給の平均値を使用した系列。なお便宜的に、毎月勤労統計上の「一般労働者」「パートタイム労働者」を順に、労働力調査上の「正規雇用者」「非正規雇用者」と同じものと見なして処理している点に注意。いずれも大和総研による季節調整値。

(出所) 厚生労働省、総務省統計より大和総研作成

### 3. 雇用の先行きと雇調金等の「正常化」

もっとも足元では、新型コロナの感染拡大が本格化した2020年春に比べ、局面が大きく変化している。新規感染者数は4月上旬と7月末～8月上旬の2度のピークを経て、9月以降は均してみると、横ばい圏で推移している。事態は悪化していないまでも収束時期に目途が立たない中、今後は「ウィズコロナ」の雇用対策を検討する必要がある。

新たな雇用対策のあり方を探るに当たりまず考慮したいのは、雇用環境の先行きだ。緊急事態宣言等の影響を受けて経済状況が大きく悪化した2020年4-6月期は、上述した一連の雇用対策が功を奏して、失業者が大量発生するような事態は生じなかった。しかし、新型コロナの流行が続く中では景気の本格回復は見込みにくく、労働需要の回復は今後も緩やかなペースにとどまりそうだ。これまで雇用を維持してきた企業でも雇用調整の動きが広がり、失業率は上昇を続ける可能性が高い。また今後、緊急事態宣言を要するほどに医療体制が逼迫するような事態に陥れば、雇用環境の悪化ペースは急激に加速しよう。

他方で、現行の雇用維持支援策をそのまま継続していくことが、多額の財政負担を伴う点にも注意を払う必要がある。雇調金等の雇用安定事業に充てるために毎年プールしてきた「雇用安定資金」は2度の補正予算を経てほとんど払底しており<sup>11</sup>、失業手当等に充てるべき「積立金」から雇用安定事業への借り入れがすでに行われている<sup>12</sup>。今後も現行の雇用維持支援策を維持す

険料等の固定費を支払い続ける必要があったため、時間当たりの雇用コストは特別給与を除く賃金総額で見た以上に増加しているとみられる。

<sup>11</sup> 第2次補正予算の成立を反映した財務省資料によれば、雇用安定資金の令和元年度末の残高（令和元年度剰余金受入分を含む）が1兆4,476億円だったところ、令和2年度末の残高は1,256億円まで減少する見込みである。

<sup>12</sup> 失業給付等に充てるための「積立金」を雇用安定事業に充当する措置はリーマン・ショックを受けた雇調金の拡充期にもあったが、このような措置に対しては財政規律上の問題を指摘する声があった。藤井亮二（2011）「労働保険特別会計雇用勘定の積立金の取崩しの課題」『専修大学社会科学研究所月報』第580号（pp. 19-36）等。

るのであれば、財源の在り方や制度の枠組みの見直しなどについて検討する必要がある<sup>13</sup>。また、異例の規模で拡充された企業支援策が成長産業・企業への労働者の移動や産業の新陳代謝を妨げ、中長期的に見た経済の成長力を低下させるのではないかとの懸念も根強い。

政府は、2020年9月末とされていた雇調金等の特例措置期間を同年12月末まで延長した際、雇用情勢が大きく悪化しない限りは2021年から段階的に通常の制度に戻していくことを表明している<sup>14</sup>。新型コロナの流行がこのまま収束へと向かい、緩やかであれ景気回復が続くのであれば、各種の特例措置を徐々に縮小し、関連する諸制度を「正常化」していくこと自体は適当である。

ただし「正常化」のプロセスを検討する上では、新型コロナ感染拡大の影響が業種ごとにばらつきがあり、業況の回復ペースも大きく異なる可能性には注意が必要だ。とりわけ宿泊業や飲食業、娯楽業など、対面や移動を伴うサービス業では厳しい事業環境が続き、労働需要の回復に時間がかかるとみられる。これまで雇調金は、より多くの企業が利用できるよう利用要件が大幅に緩和されてきたが<sup>15</sup>、「正常化」に当たっては利用要件を徐々に厳格化（緩和措置を調整・廃止）しつつ、必要な企業に限り支援を継続することが望ましいと思われる。一方で、感染爆発が発生して緊急事態宣言の再発出など、厳しい自粛要請が行われる可能性も否定できないため、こうした局面変化に柔軟に対応できるように体制を整備しておくことも肝要だ。

<sup>13</sup> 雇調金は事業主が支払った保険料を原資とする制度であり、それ以外の財源で費用を賄うのは制度の枠組みを逸脱している。

<sup>14</sup> 2020年8月28日、加藤勝信厚生労働大臣（当時）の会見。

<sup>15</sup> 平時の雇調金は、前年等と比べ生産量や売上高が一定程度以上減少しているのか（＝生産指標要件）、最近雇用者数を増やしていないか（＝雇用量要件）、支給日数が1年当たりまたは3年当たりの上限（＝支給限度日数）に達していないか等を利用要件として想定している。