

# APIR Trend Watch No.70

## 雇用調整助成金の効果と課題

### - 新型コロナウイルス感染症特例措置をめぐって -

APIR 主席研究員 藤原 幸則

#### 要旨

1. 新型コロナウイルス感染症の拡大は、企業規模を問わず、幅広い産業や業種に深刻な影響を及ぼしている。このような中で、政府は企業の事業継続と雇用維持の支援に注力している。失業を防止する雇用維持対策として雇用調整助成金がある。政府においては、昨年2月14日、雇用調整助成金の「新型コロナウイルス感染症特例措置」を創設して対応を行っている。
2. 雇用調整助成金について、2021年1月15日時点で、申請件数は累計で236万件、支給決定額は累計で2兆6,042億円となっており、幅広い企業や事業主が助成金を活用している。リーマンショック時の助成金支給額実績の年度ピークは2009年度で6,535億円だったのに比べて、今回のコロナ禍では著しく急増していることがわかる。完全失業率について、2020年4月以降で最高3.1%(10月)、直近の11月は2.9%と、リーマンショック後の最悪の数値(2009年7月5.5%)に比べて低い水準にとどまっている。コロナ禍の中で2020年4～6月期に実質GDPが年率約3割減という落ち込みがあったことを考えると、雇用調整助成金が未曾有の経済危機の中での失業防止という点で大きな効果を発揮していると評価できよう。
3. コロナ禍の中では雇用調整助成金の活用が急拡大し、特例措置の適用期間も1年にわたることとなり、雇用調整助成金の財源プールとなっている雇用安定資金の涸渇化が懸念されるようになっている。雇用調整助成金は、事業主の利益だから財源は事業主負担という本則があるが、危機対応の観点から見直すべきではないか。そもそも、今般の感染症拡大による経済危機は、事業主連帯の考え方で保険料で雇用調整助成金の財源を賄うに足る域を超える異常事態であり、失業の著しい急増を避けることは経済や社会にとって大きな利益ともなる。自然災害やパンデミックなどによる国難とも言うべき重大な経済危機に際しては、雇用調整助成金へ一般財源を投入できることを本則にすべきと考える。
4. 欧米各国は、危機的な新型コロナウイルス感染症の急拡大に直面して、雇用維持政策の実施を相次いで延長しているが、出口を模索する動きもある。日本においても雇用維持政策の出口の模索は悩ましい課題であるが、危機がある以上は雇用調整助成金の特例措置を延長しつつも、コロナ禍の中でも様々な創意工夫や対策によって事業の継続・再開・転換を図る企業に対する重点的な助成に軸足を移していくべきであろう。労働者を休業させて雇用維持を図るだけの企業に対しては、雇用情勢をみながら、段階的に特例の縮減を進めていくべきであろう。また、成長分野への労働移動促進のための支援、職業能力開発への支援は、思い切った強化を図るべきと考える。

## 1. コロナ禍で効果があった雇用調整助成金

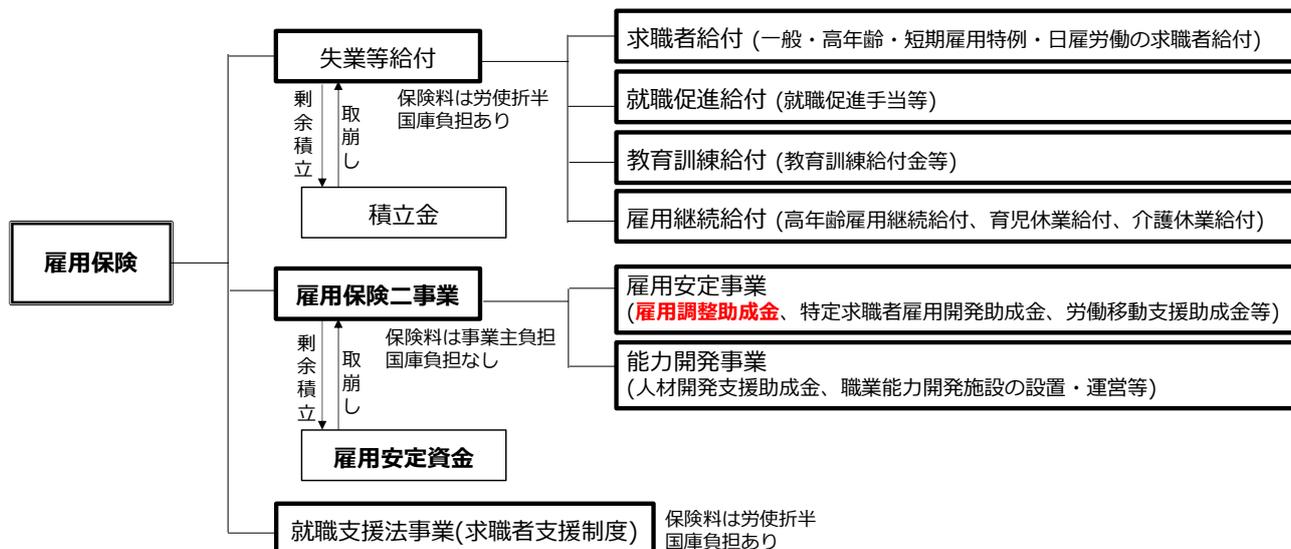
新型コロナウイルス感染症の拡大は、企業規模を問わず、幅広い産業や業種に深刻な影響を及ぼしている。このような中で、昨年2月以降、政府は、企業の事業継続と雇用維持の支援に注力している。失業を防止する雇用維持対策として、雇用調整助成金がある。政府においては、昨年2月14日、雇用調整助成金の「新型コロナウイルス感染症特例措置」を創設して対応を行っている。

### (1) 雇用調整助成金の制度と特例措置

雇用調整助成金は、景気の変動や産業構造の変化、その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、休業等<sup>1</sup>により労働者の雇用の維持を図った場合に、それに要した休業手当等の費用を助成する制度である。雇用保険二事業として、事業主の利益になるという考えから全額が事業主負担(保険料で負担)で賄われており、国庫負担はない。

雇用調整助成金を包括する雇用保険制度は、労働者の生活安定と失業の防止、能力開発という目的があり、図表1に制度体系を示すとおり、失業等給付、雇用保険二事業、就職支援法事業で構成される。事業主が主体で行う雇用安定と能力開発の雇用保険二事業の中に雇用調整助成金がある。雇用を維持する事業主への助成金という形をとり、結果として労働者の失業予防となる。

図表1 雇用調整助成金を包括する雇用保険制度の体系



(注) 失業等給付に関する剰余は積立金、雇用保険二事業の剰余は雇用安定資金に繰り入れられる。  
(出所)厚生労働省ホームページの雇用保険制度概要をもとに作成。

雇用調整助成金の「新型コロナウイルス感染症特例措置」では、図表2に示すとおり、助成上限額の引上げ、助成率最大10割、対象労働者の拡大など、リーマンショック時を超える異例の措置が実施されている。特例措置の適用期限は、これまで二度にわたり延長され、現在は2021年2月末までとなっている<sup>2</sup>。

—————#

<sup>1</sup> 労働者を一時的に休業させることや教育訓練、出向をさせる場合にも助成される。

<sup>2</sup> 当初2020年9月末の期限だったが、8月28日に12月末まで延長され、さらに11月27日に2021年2月末まで延長された。

図表 2 雇用調整助成金の特例以外の場合と特例措置の比較

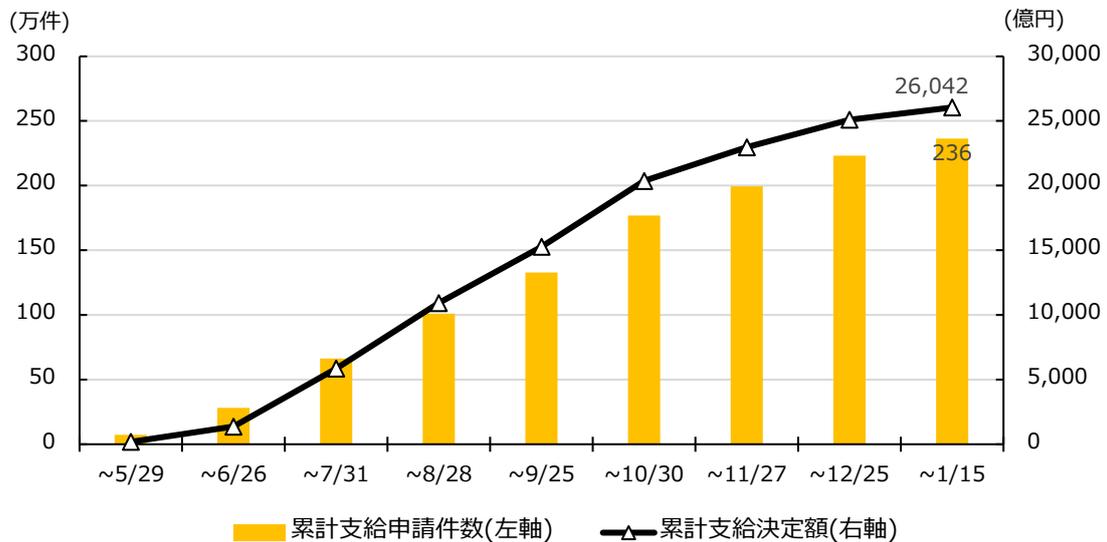
要件項目	特例以外の場合	リーマンショック時の特例措置	新型コロナウイルス感染症の特例措置
生産指標	3か月10%以上低下	3か月5%以上低下	1か月5%以上低下
対象労働者	被保険者が対象	被保険者が対象	被保険者でない労働者も対象に追加
助成率	中小企業2/3、大企業1/2	中小企業4/5、大企業2/3 (解雇等を行わず雇用維持の場合は、 中小企業9/10、大企業3/4)	中小企業4/5、大企業2/3(4/5※) (解雇等を行わず雇用維持の場合は、 中小企業10/10、大企業3/4(10/10※))
助成上限額	失業等給付基本手当の 最高日額と同額(現行8,370円)	失業等給付基本手当の 最高日額と同額	日額上限額 15,000円
計画届	事前提出	やむない場合は事前提出したとみなす	提出は不要
被保険者期間	6か月以上が必要	期間要件撤廃	期間要件撤廃
支給限度日数	1年100日、3年150日	3年300日	通常の限度日数+特例措置期間

(注1)新型コロナウイルス感染症特例措置で、リーマンショック時を超えるものを赤字にしている。  
(注2)※は今年1月の再度の緊急事態宣言の発出に伴う特例措置で、都道府県知事の要請を受けて営業時間の短縮に協力する飲食店等に対しては、大企業の助成率も中小企業と同じ水準に上げられている。  
(出所) 労働政策審議会職業安定分科会(第148回、2020年4月7日)の資料、厚生労働省「緊急事態宣言に伴う雇用調整助成金の特例措置の対応について」(2021年1月8日発表)をもとに作成。

## (2)雇用調整助成金の効果

雇用調整助成金については、図表3に示すとおり、2021年1月15日時点で、申請件数は累計で236万件、支給決定額は累計で2兆6,042億円となっており、幅広い企業や事業主が助成金を活用している。リーマンショック時の雇用調整助成金支給額実績の年度ピークは2009年度で6,535億円だったのに比べて、今回のコロナ禍では著しく急増していることがわかる。

図表 3 雇用調整助成金の申請件数、支給決定額の推移(2020年~21年)



(出所)厚生労働省ホームページの「雇用調整助成金の支給実績(週報)」をもとに作成。

今年3月以降の雇用状況の推移を図表4に示す。4月の緊急事態宣言の発出の時には、休業者が前月より348万人増えて597万人まで上昇した。休業者数はその後減少していき、8月以降は概ね平年の水準に近づいている。一方、4月には求職活動をあきらめて非労働力化した人々が、前月より94万人増えて4,274万人となったが、翌月以降は労働力市場に戻る動きがみられる。

失業者の増加はあるものの大きくはなく、5月の緊急事態宣言解除とその後の経済活動の回復の動きもあって、失業者の増加を上回って就業者が増加していることから、完全失業率については、最高で3.1%(10月)、直近の11月は2.9%という低い水準にある。コロナ禍の中で2020年4～6月期に実質GDPが年率約3割減という落ち込みがあったにもかかわらず、完全失業率がリーマンショック後の最悪の数値(2009年7月5.5%)に比べて低い水準にとどまっていることは、新型コロナウイルス感染症による未曾有の経済危機の中で急激な休業者<sup>3</sup>の増加があっても解雇・失業が抑えられてきたという点で、雇用調整助成金が大きな効果を発揮していると評価できよう。

今般の雇用調整助成金の特例措置の効果については、リーマンショック後の時と同じく、今後、精緻な実証分析により計測と検証が必要となる<sup>4</sup>。

図表4 コロナ禍の下での雇用状況の推移

2020年	就業者 (万人)	休業者 (万人)	失業者 (万人)	完全失業率 (%)	非労働力人口 (万人)
3月	6,732	249	172	2.5	4,180
↓	(▲107)	(+348)	(+6)	(+0.1%pt)	(+94)
4月	6,625	597	178	2.6	4,274
↓	(+4)	(▲174)	(+19)	(+0.3%pt)	(▲21)
5月	6,629	423	197	2.9	4,253
↓	(+8)	(▲187)	(▲3)	(▲0.1%pt)	(▲10)
6月	6,637	236	194	2.8	4,243
↓	(+11)	(▲16)	(+2)	(+0.1%pt)	(▲17)
7月	6,648	220	196	2.9	4,226
↓	(+11)	(▲4)	(+9)	(+0.1%pt)	(▲23)
8月	6,659	216	205	3.0	4,203
↓	(▲4)	(▲19)	(+1)	(0pt)	(+10)
9月	6,655	197	206	3.0	4,213
↓	(+3)	(▲27)	(+8)	(+0.1%pt)	(▲26)
10月	6,658	170	214	3.1	4,187
↓	(+43)	(+6)	(▲16)	(▲0.2%pt)	(▲29)
11月	6,701	176	198	2.9	4,158

(注)就業者、失業者、非労働力人口は季節調整値。休業者は原数値。( )の値は前月からの増減値。(出所)総務省「労働力調査」をもとに作成(直近の統計値は2020年12月25日公表の11月分)。

## 2. コロナ禍での対応を踏まえた雇用調整助成金の課題

### (1) 重大な経済危機時における雇用調整助成金への一般財源の投入

雇用保険二事業、特に雇用調整助成金は不況期に多額の支出がある一方で、景気好調時には支出が減るといった特性がある。財源となる事業主負担の雇用保険料は毎年度一定の料率(現行0.30%)によって徴収されるので、景気好調な時に剰余を雇用安定資金として積み立てておいて、不況期に多く支出できる仕組みとなっている。保険料は事業主が連帯して対応するという考え方に立っている。

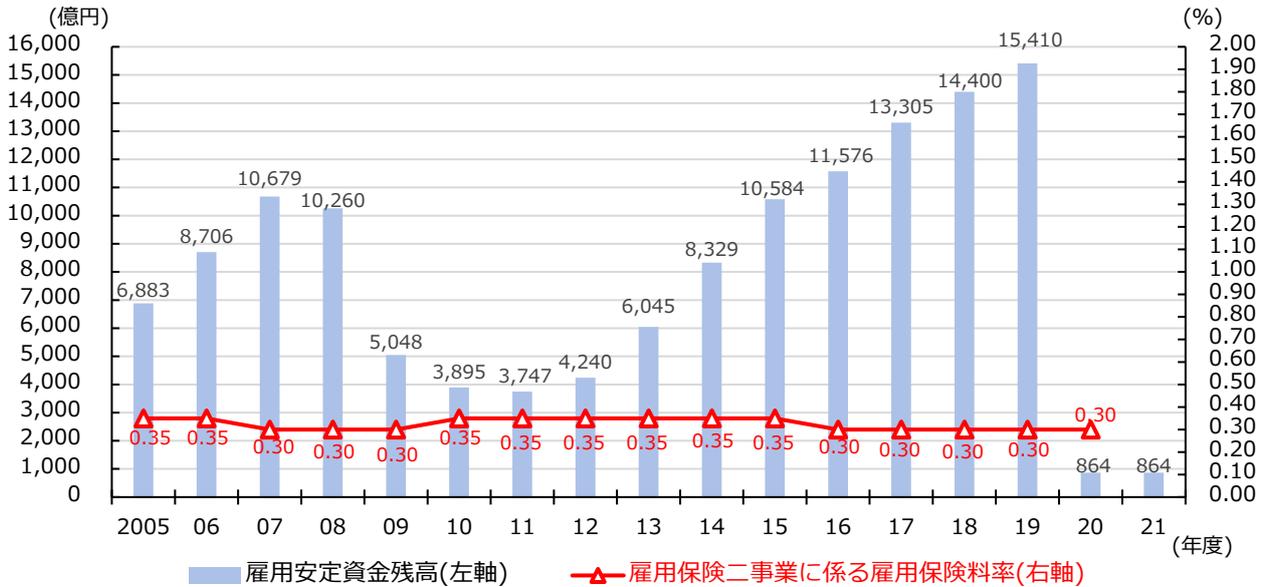
—————#

<sup>3</sup> 労働力調査では、調査期間の月末1週間に1時間以上働けば、調査期間外で休業があっても休業者とカウントされない。休業手当の対象となる休業者数は実際にはさらに多いとみられる。労働力調査によれば、2020年11月時点で、前年同月に比べて、週5日以上の上業者は215万人減、週4日以下の上業者は167万人増であり、働く日数が減っている上業者が増えているということからもうかがえる。休業者数の正確な実態は、労働力調査ではつかめないことに留意が必要である。

<sup>4</sup> リーマンショック時の雇用調整助成金について、労働政策研究・研修機構(2012)、同(2017)、神林龍(2012)などで、計量経済モデルやアンケート調査も活用した雇用維持効果の計測・分析がある。いずれも雇用調整助成金のプラス効果が確認されている。

こうした仕組みが用意されていたものの、コロナ禍の中では雇用調整助成金の活用が急拡大し、特例措置の適用期間も1年にわたることとなり、図表5に示すとおり、雇用安定資金の涸渇化が懸念されるようになっている。雇用安定資金の財源不足のため、雇用保険臨時特例法<sup>5</sup>により、失業等給付の積立金から借入を行うとともに、雇用調整助成金と新型コロナ対応休業支援金<sup>6</sup>に要する経費のうち中小企業分の上限8,370円を超える部分には一般財源が投入されることとなった。

図表5 雇用安定資金残高と雇用保険二事業に係る雇用保険料率の推移



(注1)雇用安定資金残高について、2020年度は3次補正後予算案、2021年度は予算案のベースによる。  
(注2)失業等給付の積立金からの借入額は、2020年度1兆797億円、2021年度6,107億円である。  
(出所)労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会(第145回、2020年12月25日)の資料をもとに作成。

一般財源がすでに投入されている失業等給付の積立金からの借入、臨時特例法による一般財源の投入となると、雇用調整助成金は事業主の利益だから財源は事業主負担という本則を見直してもよいのではないか。雇用安定資金の財源として、目的が異なる失業等の給付の積立金を取り崩すのではなく、一般財源を投入することが本来あるべきことと考える<sup>7</sup>。

そもそも、今般の感染症拡大による経済危機は、事業主連帯の考え方での保険料で雇用調整助成金の財源を賄うに足る域を超える異常事態であり、失業の著しい急増を避けることは経済や社会にとって大きな利益ともなる。自然災害やパンデミックなどによる国難とも言うべき重大な経済危機に際しては、雇用調整助成金へ一般財源を投入できることを本則にすべきと考える<sup>8</sup>。

—————#

<sup>5</sup> 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の臨時特例等に関する法律のことである(2020年6月12日公布)。雇用保険制度の安定的な財政運営を確保するために、2020年度と2021年度での臨時措置を定める。

<sup>6</sup> 休業手当を受け取っていない中小企業労働者への直接給付を行うため、雇用保険臨時特例法にもとづき創設された支援金である。制度の周知が不十分であることや、申請書類用意には休業手当を払っていないことを企業に示してもらわなければならないということで実際には申請がやりにくいという問題指摘が聞かれる。

<sup>7</sup> 藤井亮二(2010)は、積立金を雇用保険二事業の財源とすることは、財政規律からも問題であり、目的を逸脱した支出と考えざるを得ないと指摘している。

<sup>8</sup> 雇用調整助成金への一般財源投入を求める意見は、経済団体や研究者からかねて出ている。日本経済団体連合会(2020)、藤井亮二(2010)、高橋勇介(2017)など。

## (2)雇用調整助成金による雇用維持政策の出口戦略

新型コロナウイルス感染症対応では、欧米主要国においても、図表6に示すとおり、コロナ禍での雇用維持政策に取り組んでいる。

アメリカは、もともとある州レベルの操業短縮補償(Short-Time Compensation, STC)の拡充に加え、連邦レベルの中小企業での雇用維持を目的とした給与保護プログラム(Paycheck Protect Program, PPP)を新たに導入した。イギリスは、これまで雇用維持の制度は存在しなかったが、政府は新たにコロナウイルス雇用維持スキーム(Coronavirus Job Retention Scheme)を導入した。ドイツとフランスは、コロナ禍の以前にすでに雇用維持政策が制度化されており、それを拡充・緩和して対応を行っている。ドイツは操業短縮手当(Kurzarbeitergeld, KuG)、フランスは部分的失業(Activité partielle - chômage partiel)であり、ドイツの制度は日本の雇用調整助成金のモデルとなっている。ドイツの制度は、もともと熟練労働者の技能を維持するという目的がある。

図表6 コロナ禍における雇用維持政策の制度と実施状況(欧米主要国)

	アメリカ		イギリス	ドイツ	フランス
恒久制度	操業短縮補償(STC)	—	—	操業短縮手当(KuG)	部分的失業
特例措置	STCの拡充	給与保護プログラム(PPP)	コロナウイルス雇用維持スキーム	KuGの拡充・緩和	部分的失業の拡充
支援内容	事業主が従業員を解雇せずに労働時間を短縮した場合、従業員が短縮規模に応じた額の失業給付を受けられる。	中小企業等を対象とする雇用維持を目的とした緊急融資制度。返済は、2020年2月15日時点の雇用を維持、または12月末までに再雇用し、給与水準を維持すること、を条件に免除される。	事業主が、従業員を一時帰休にする場合、その期間の賃金や社会保険料等の一定割合を事業主に対して支給する。	操業短縮に伴って、事業主が従業員を休業(部分休業を含む)させた場合、従業員の賃金減少分の一定割合を事業主に手当として助成する。	事業主が、事業の縮小または一時停止することに伴い従業員を休業させた場合、総額賃金の一部が補填される。
実施主体	各州労働局	財務省 中小企業庁	歳入関税庁	連邦雇用エージェンシー(独立行政法人)	社会保障及び家族手当 保険料徴収連合
給付までの期間(おおよそ)	各州で異なる	申請から 12日後	原則、申請から 6日間以内	申請状況に応じて変化 15営業日が目安	平均して12日間以内
備考	かねて認知度の低さや手続の煩雑さが指摘されていた。このため、連邦レベルの給与保護プログラムの導入となった。	2020年8月8日に申請受付を終了。2020年12月21日に連邦議会で追加経済対策が成立し、PPPも延長となった。	当初、2020年10月末に終了予定であったが、感染状況の悪化により二度延期され、2021年4月まで延長となっている。	手当の最大支給期間を12か月から24か月に延長し、最長で2021年12月まで手当を受け取れるようにする予定。	2020年6月以降、給付水準の引き下げ、給付資格審査の厳格化を実施するとともに、給付水準を維持する特別制度を導入。

(出所) 労働政策研究・研修機構(2020b)をもとに作成(アメリカ、イギリスの最新の延長動向は筆者が加筆)。

これら欧米4か国とも、危機的な新型コロナウイルス感染症の急拡大に直面して、雇用維持政策の実施を相次いで延長している。もちろん、失業防止のためのいわばカンフル剤の注入とも言える雇用維持政策について、出口を模索<sup>9</sup>する動きもある。英国がその例にあたる。英国のコロナウイルス雇用維持スキームでは、経済活動が再開し始めている状況を踏まえ、昨年11月から新たなスキームに移行して助成対象から休業者はずし短時間就業者に限定するという予定であった。しかし、繰り返される感染急拡大に直面して現行スキームの延長を余儀なくされている。昨年12月17日、英国政府は、雇用維持スキームを賃金補助率80%で2021年4月まで延長すると発表した。

—#

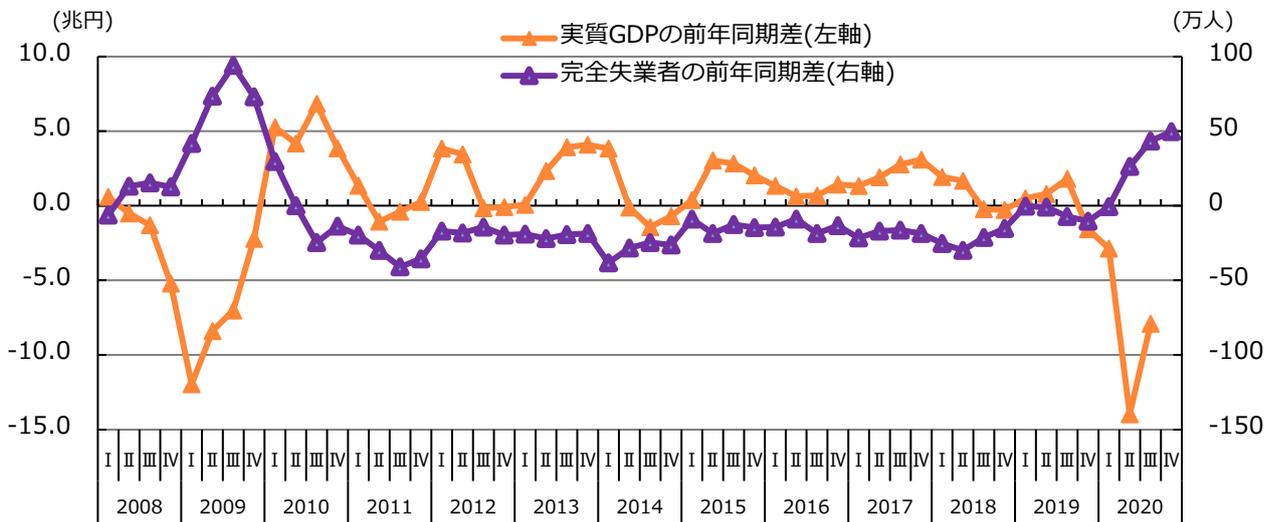
<sup>9</sup> 労働政策研究・研修機構(2020a)に欧米各国の出口戦略についての論評がある。それによれば、英国の新スキームへの移行は、「感染拡大初期とは異なり、経済活動が再開しつつある中で、将来的に持続可能な雇用に助成を限定すべきであり、引き続き一時帰休の状態に置かざるを得ない雇用を維持し続けることは誤りである」という英国政府の考え方による。

日本も含めた各国において、新型コロナウイルス感染症が遠からず収束を迎え、経済活動が早期に回復していけば、雇用維持政策の出口は比較的容易になるだろう。しかし、現時点では、新型コロナウイルス感染症対応に終わりは見えない。この先、経済活動の再開と引き締めを繰り返す可能性もある。経済活動の回復が遅れるほど、それに遅れて雇用情勢の悪化が顕在化する懸念がある。

経済成長と失業にはオークンの法則という経験則があることが知られている。図表7は日本における実質GDPと失業者数の推移を示しているが、リーマンショック時や今回のコロナ禍の推移をみれば、GDPの低下に2四半期ほど遅れて失業者が増え出すという関係性があることがみてとれる。

今年1月7日に首都圏の1都3県に緊急事態宣言が再び発出され、さらに1月13日には栃木県・大阪府・京都府・兵庫県・愛知県・岐阜県・福岡県の7府県にも緊急事態宣言発出が行われたことから、消費等の経済活動の収縮によって、2021年1-3月の実質GDPがマイナス成長に陥る可能性がある。当面は雇用調整助成金の活用による雇用維持の継続を優先的に図らないといけないだろう。

図表7 実質GDPと失業者数との関係(GDPに2四半期遅れる失業者数の変化)



(注1) 実質GDPの額は2015暦年連鎖価格ベース。

(注2) 完全失業者数は各四半期の平均値。ただし、2020年第IV四半期は10月から11月までの平均値。

(出所) 内閣府「国民経済計算(四半期別2次速報値)」、総務省「労働力調査」をもとに作成。

一方、雇用調整助成金による雇用維持政策の継続については、副作用の問題がある。今後検証すべき課題となるが、例えば、コロナ禍の中でも様々な創意工夫や対策によって事業の継続・再開を図る企業には賃金負担が全額自己負担になるのに対し、休業を継続し従業員へ休業手当を支給し続ける企業には最大100%の助成がある。企業ごとに事情が違い、休業継続そのものが不適切とは言えないが、自立を図る企業努力を阻害するモラルハザードの問題がありうることは否定できないだろう。生産性が低く、本来なら市場から撤退が求められる不採算企業の延命にもなりうることもあろう<sup>10</sup>。また、コロナ禍の中でも需要が拡大し成長している事業分野への労働移動を阻害しかねない問題もあろう。こうした雇用調整助成金の副作用として、コロナ禍後に、日本経済のただでさえ低い潜在成長率(内閣府による2019年度の推計は0.9%<sup>11</sup>)をさらに押し下げないかが懸念される。

<sup>10</sup> 財政制度等審議会(2020)、田中秀明(2020)は、雇用調整助成金特例延長に係る問題点を指摘している。

<sup>11</sup> 内閣府月例経済報告「GDPギャップ、潜在成長率」(2020年11月27日更新)による。

以上のとおり、欧米各国と同じく、日本においても雇用維持政策の出口の模索は悩ましい課題であるが、先に紹介した英国政府の考え方(脚注9)が参考になるとと思われる。

新型コロナウイルス感染症による危機がある以上は雇用調整助成金の特例措置を延長しつつも、コロナ禍の中でも様々な創意工夫や対策によって事業の継続・再開・転換を図る企業に対する重点的な助成に軸足を移していくべきであろう。労働者を休業させて雇用維持を図るだけの企業に対しては、雇用情勢をみながら、段階的に特例の縮減を進めていくべきであろう。また、成長分野への労働移動促進のための支援(労働移動支援助成金の拡充、受け入れ企業の教育訓練等への支援)、職業能力開発への支援(使いやすい教育訓練休暇制度への見直し、教育訓練給付金の拡充、デジタル化に対応した教育訓練の充実など)は、思い切った強化を図るべきと考える。

政府・関係者には、雇用調整助成金の特例措置を延長しつつも、出口戦略についての検討・議論も早急に進めていくことを期待したい。

## 参考文献

- 神林龍(2012)「労働市場制度とミスマッチー雇用調整助成金を例に一」『日本労働研究雑誌』No.626、34-49頁
- 財政制度等審議会(2020)『令和3年度予算の編成等に関する建議』同年11月25日
- 第一生命経済研究所(2020)『これから本格化する雇用・所得環境悪化』、『意外に進んだ「隠れ失業」の減少』Economic Trends、同年8月28日、10月23日
- 高橋勇介(2017)「雇用安定事業の役割と財政運営に対する考察ー雇用調整助成金の効果と財政運営を中心にー」『財政と公共政策』第39巻第2号、99-107頁
- 田中秀明(2020)『コロナ対策、雇用調整助成金特例延長に潜む弊害』日本経済研究センターブログ
- 日本経済団体連合会(2020)『雇用調整助成金特例措置のさらなる延長に関する要望』同年11月4日
- 藤井亮二(2010)「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』No.580、19-36頁
- 労働政策研究・研修機構(2012)『雇用調整助成金による雇用維持機能の量的効果に関する一考察』JILPT資料シリーズ、No.99
- 労働政策研究・研修機構(2017)『雇用調整助成金の政策効果に関する研究』JILPT労働政策研究報告書、No.187
- 労働政策研究・研修機構(2020a)『緊急コラム 雇用維持スキームの行方ー欧米各国の出口戦略』JILPTホームページ(著者：天野光二・副所長)、2020年10月9日掲載
- 労働政策研究・研修機構(2020b)「Focus コロナ禍における雇用維持スキームと給付プロセスーアメリカ、イギリス、ドイツ、フランス」『Business Labor Trend』2020年12月号

<contact@apir.or.jp、06-6485-7690>

- ・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。
- ・本レポートは信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。