

## 序 章

### <調査方法>

本調査は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの4カ国を対象に、雇用維持政策について、制度、機能、給付要件、給付プロセス、政策評価等（以下項目参照）を整理分析することを目的とする。特に今次コロナショック下において講じられた特例措置等に着目し、文献調査を通じてとりまとめた。

### <調査項目>

はじめに

#### 第1節 制度

- 1.制度概要
- 2.実施主体
- 3.給付・徴収
- 4.財源（一般／雇用の仕分け）の思想
- 5.雇用保険料率
- 6.給付プロセス
- 7.継続助成抑制策
- 8.副作用に関する言説

#### 第2節 コロナ禍における特例措置

- 1.対象
- 2.助成率
- 3.期間
- 4.給付状況
- 5.支出額
- 6.併用される他の主な雇用維持政策

#### 第3節 コロナ禍における雇用維持スキームの評価

- 1.金融危機時との比較
- 2.雇用・失業の現況
- 3.不正受給

小括

### <調査概要>

#### 1. 危機下における雇用維持政策

雇用維持スキームとは、景気の変動、産業構造の変化等、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一時的な雇用調整（休業、教育訓練または出向など）により従業員の雇用を維持する場合、これを賃金補填等で助成する制度であり、雇用を維持する政策の一環として用いられる。日本では雇用調整助成金がこのスキームに相当し、ドイツやフランスなど欧州主要国にも見られる制度である。基本的にこの制度は平時でも利用可能な制度であるが、今次コロナショックにおける労働市場の混乱を未然に防いだ制度として再び世界的に注目を集めることとなった。

2020年春、新型コロナウイルスが招いたパンデミックは世界経済に深刻な影響をもたらした。特にパンデミック初期においては、各国とも防疫を最優先したため、厳しい行動制限による経済の停滞が生じた。工場は一時操業を停止し、サプライチェーン及び物流の動きもストップし、影響は多分野に及んだ。中でも、パンデミック下の行動制限により最も深刻な打撃を受けたのが、飲食及び旅行・宿泊等をはじめとするサービス産業であった。こうした経済活動の停滞は当然ながら雇用にも影響を及ぼし、一部の国では急激な失業率の上昇が確認された。このため各国政府は大規模な失業を防ぎ労働市場を守る政策を検討したが、その中核的役割を果たしたのが各国の雇用維持スキームであった。

雇用維持スキームは、平時よりこうした制度が備わっている国とそうでない国とがある。例えば、解雇等の企業経営の介入に関して禁欲的な姿勢を持つアメリカ、イギリスなどの国は、国レベルでこうした制度を持つことに消極的である。OECDは、各国における雇用維持スキームの導入状況について下図（図表1）のように整理している。

図表1 雇用維持スキームの導入状況

国名	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ	日本
危機前からスキームがあった国	●	●		●	●
コロナ禍でアクセスと範囲を拡大させた国	●	●		●	●
コロナ禍で助成額を増加させた国	●	●		●	●
非正規労働者にアクセスを拡大させた国	●	●			●
スキームを新たに導入した国			●		

出所: OECD2020.

OECDの整理によると、イギリスを除いた各国の雇用維持スキームはコロナショック前から存在していた。ここで留意が必要なのはアメリカである。OECDはアメリカにつ

いても雇用維持スキームが従来から存在したと整理している。これはアメリカの **STC** (操業短縮補償制度) を労働時間短縮スキームとみなしたものであるが、この制度は一部の州にしか存在せず、規模的にもそれほど大きなものではないことから認知度が低い制度であり、全米レベルで実質的な雇用維持を担ったのは、むしろ今次コロナ禍において導入された融資制度 **PPP** (給与保護プログラム) の方であった。他方、これまで雇用維持スキームを持たなかったイギリスは、今次コロナショックを機に新しいスキームを導入した。それだけ、今回の危機への対応が深刻であり、労働市場を混乱から防ぐには雇用維持政策が不可欠との認識が重要視されたことを窺わせる。このように、今次コロナ禍の特徴は、雇用規制が相対的に弱く、企業活動への政府の介入に禁欲的な姿勢を持つイギリス、アメリカといった国などにおいても、「雇用」を通じて、労働市場を守ろうとした政策をとったという点で特異であったと言えよう。

## 2. 各国の雇用維持スキーム

では、各国の雇用維持スキームを見てみよう (図表 2)。

ドイツの雇用維持スキームは、従来から存在していた操業短縮手当 (**KuG**、操短手当) であり、リーマン・ショック時には、労働時間貯蓄制度と併用されることで労働市場を救い、欧州ではドイツの奇跡として称賛され評価された制度である。日本の雇調金のモデルとも言われている。基本的に、景気後退等により減少した賃金の一部を助成する制度であり、連邦雇用エージェンシー (**BA**) が所管する。今次コロナ禍においては特例措置が実施された。

フランスの雇用維持スキームは、部分的失業と呼ばれる。これも従前から備わっていた制度で、やはり企業が事業運営の短縮または停止を余儀なくされた場合、労働者の賃金の一部を補填することにより事業主を支援する制度。今回のコロナ禍ではやはり特例措置が講じられている。

他方、先に述べたように、イギリスにはこうした従業員の賃金を補填することにより雇用主に雇用を維持させるとした制度は存在しなかったが、今次コロナ禍で導入された。これをコロナウイルス雇用維持スキーム (**Coronavirus Job Retention Scheme**) という。

アメリカの **PPP** (給与保護プログラム) は融資制度である。しかし、一定の条件をクリアすれば返済が免除されるため、実質的な雇用維持の機能を持った制度として整理することが可能で、前トランプ政権時、今次コロナ禍では、失業保険の加算措置とともに危機対応の柱の政策となった。そこで本稿では、全部の州の存在するわけではない **STC** (操業短縮補償制度) ではなく、**PPP** を主要な雇用維持スキームとして整理した。

図表 2 各国の主要雇用維持スキーム

国名	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ
制度名	操業短縮手当 (Kurzarbeitergeld, KuG)	部分的失業 (Chômage partiel - activité partielle)	新型コロナウイルス雇用維持スキーム (Coronavirus Job Retention Scheme)	給与保護プログラム (Paycheck Protection Program, PPP)
概要	景気後退等により、顕著な休業(時間単位のものを含む。以下同じ)があり、その旨が連邦雇用エージェンシーへ事前に届け出られていた場合に、当該休業を余儀なくされた労働者について、当該休業により減少した賃金の一部を助成する制度。コロナ禍においては特例措置が実施された。	不景気や災害など経済情勢の悪化を理由として、企業が事業運営の短縮あるいは一時停止を余儀なくされて、労働時間の削減や事業所の一時閉鎖を実施した場合に、事業主に対して助成を行う制度。コロナ禍においては特例措置が実施された。	新型コロナウイルスの影響を被った雇用主が、従業員を一時帰休にする場合(20年7月から時短労働も対象)、その間の賃金等を雇用主に支給する制度。コロナ禍において新設された。	従業員数500人以下の中小企業等に対し、1,000万ドルを上限に、従業員の月間平均給与総額の2.5倍を連邦政府(財務省中小企業庁:SBA)の保証で融資する制度。CARES法(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, 20年3月27日成立)に基づく。融資の返済は、一定の割合を給与関連の費用に充てることなどを条件に免除される。アメリカは一部の主な州が「操業短縮補償(STC-Short Time Compensation)」という雇用維持スキームを設けていたものの、企業の認知度は低く、当時のトランプ政権はコロナ禍の失業急増に対応するため、雇用維持目的の資金を中小企業の事業主に事実上提供する緊急融資制度である給与保護プログラム(PPP)を設け、コロナ危機対応の柱に据えた。
所管	連邦雇用エージェンシー(BA)	全国商工業雇用連合 (UNEDIC)・労働省	歳入関税庁(HMRC)	中小企業庁(SBA)

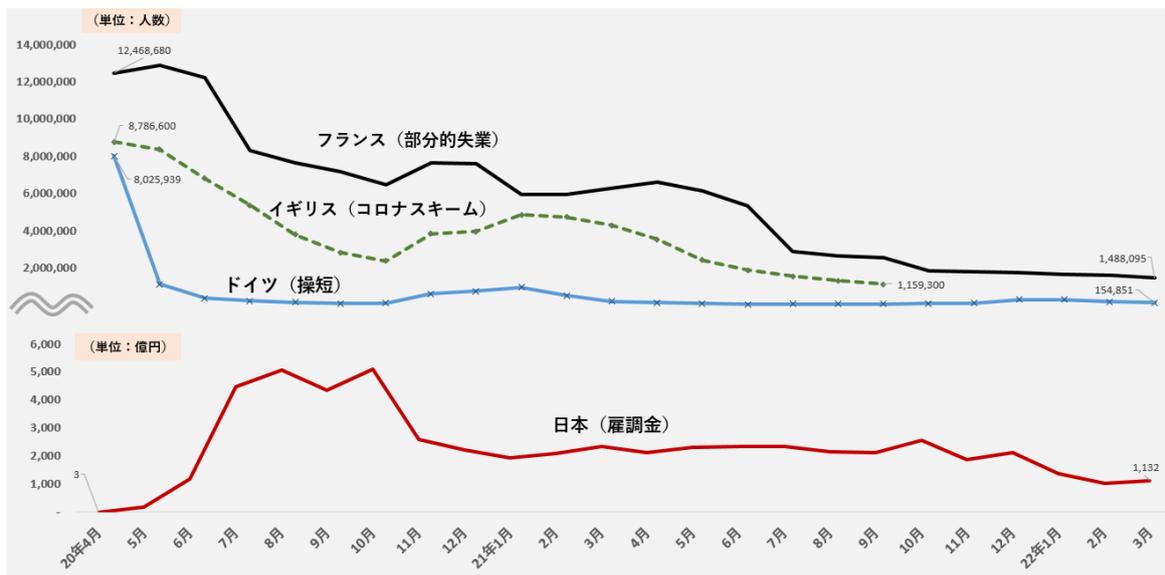
出所:各国報告(第1章~第4章)をもとに作成。

### 3. 雇用維持スキームの利用状況と推移

今次パンデミック下における各国雇用維持スキームの給付・申請等利用に係る状況の推移を見てみたい。雇用維持スキームの利用状況は感染状況の推移とリンクする。基本的には、感染の拡大期においては利用者が増加し、感染が落ち着くに従って利用者も減少するという相関を描く。これは感染拡大期においてはロックダウン等の行動制限措置が採られ、企業の事業活動が一時的に停止状態となることから休業もしくは時間短縮等の労働者が発生するためである。しかし、制度内容が国によって異なることで、制度の利用状況にも国ごとに差異が生じる。

図表3は、各国の雇用維持スキームの申請状況の推移を表したものである。各国制度の申請・給付メカニズムの違いによりカウントの仕方には違いがあるため国間の比較には留意が必要であるが、各国における利用状況の増減(推移)についてはおおまかな動きを把握することが可能である。20年3月から5月にかけて感染者が急拡大しロックダウン等厳しい行動制限措置を強いたドイツ・フランスでは、この間企業活動がほぼ停止したことから、多くの労働者が休業状態に入り、結果、スキームの申請は4・5月期に爆発的に増えた。6月に入ると減少し、しばらく小康状態を示す。イギリスはやはり4・5月期の高い水準から徐々に下降傾向を描いている。21年に入り若干増加傾向を示したが、その後また減少に転じた。他方、日本は雇調金の支給決定額の推移だが、20年7月から10月にかけて増加し、同年終盤に減少に転じた後、あまり顕著な減少は示していなかったが、22年に入り減少傾向を示している。

図表 3 雇用維持スキームの利用状況



出所:英独仏 JILPT コロナサイト (<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f12.html#f12-jp>)、日本 (<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/roudou/20/backdata/1-6-5.html>)、(<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/000781615.pdf>)、([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html))。

参考:就業者数(2020):独 4186 万人、仏 2700 万人、英 3246 万人、日本 6676 万人。

注:指標は各国の業務統計であり、国により給付の制度や支給要件等が異なるため、各国間の比較には注意が必要である。あくまで、それぞれの国における推移を参考掲載している。

フランス:部分的就業(失業)手当の申請ベースの対象者数(月次)、イギリス:各月末時点の対象者数(日次データから各月末の数値を参照)、ドイツ:操短手当の新規申請時における対象従業員数(月次)、日本:雇用調整助成金の支給決定額(週次を月毎の合計に再編集)。

#### 4. 雇用維持スキームに対する各国の支出額

図表 4 雇用維持スキームに対する各国の支出額

	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ	日本
就業者数 (2020)	4186万人	2700万人	3246万人	1億4779万人	6676万人
国内総生産 (2020) (名目、各国通貨)	3兆3700億ユーロ	2兆3000億ユーロ	2兆1100億ポンド	20兆8900億ドル	538兆円
雇用維持スキーム	操業短縮手当	部分的失業	コロナウイルス雇用維持スキーム	給与保護プログラム (PPP)	雇用調整助成金
財源	雇用保険財源 (不足時、一般財源)	失業保険(社会保障会計を含む)および一般財源	一般財源	一般財源	雇用保険財源 (雇用保険2事業)および一般財源
特例措置期間	2022年6月末まで延長 (※)一部は9月末まで	2022年7月末まで延長	2021年9月末終了	2021年5月末終了	2022年9月末まで延長
支出額 ・2020年 ・2021年 ・合計	・221億ユーロ ・202億ユーロ 計 423億ユーロ (5.5兆円)	・255億ユーロ ・92億ユーロ 計 347億ユーロ (4.5兆円)	・464億ポンド ・236億ポンド 計 700億ポンド (10.6兆円)	※融資返済免除額 5036億ドル 2492億ドル 計 7528億ドル (85.8兆円)	・3.2兆円 ・2.3兆円 計 5.5兆円

出所:各国報告(第1章~第4章)をもとに作成。

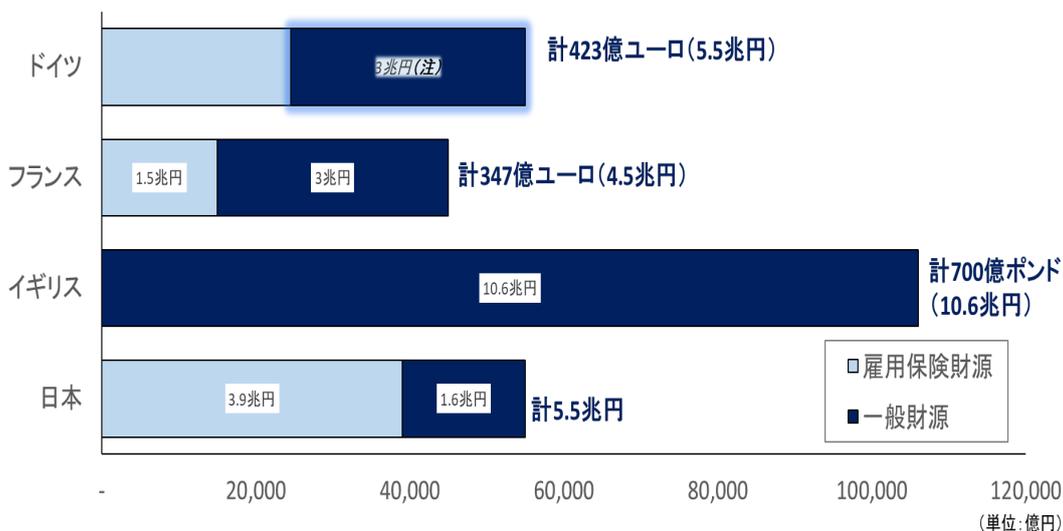
注:換算レート:1ドル=114円、1ポンド=151円、1ユーロ=129円(2021年12月30日)。

図表 4 は、雇用維持スキームに対する各国の拠出状況で、2020 年と 21 年に支出した合計額の比較となっている。これを見ると、やはりアメリカは突出して大きく 85.8 兆円、次いでイギリスの 10.6 兆円、日本はドイツと同じ 5.5 兆円、次いでフランスの 4.5 兆円となっている。

## 5. 雇用維持スキームの財源比較

スキームの財源の内訳を見ると(図表 5)、イギリスは一般財源だけで運営しているが、その他の国はいわゆる雇用保険財源と一般財源を組み合わせる形で運営している。日本は雇用保険財源 3.9 兆円、一般財源 1.6 兆円であり、他の国と比して雇用保険財源への依存度が高い。

図表 5 雇用維持スキームの財源比較 (2020 年、21 年の合計額)



出所:各国報告(第1章~第4章)をもとに作成。

注:ドイツは雇用維持スキームに対する赤字補填ではなく雇用保険財政全体に対する赤字補填(一般財源)。支出は日本のみ4月~翌3月の年度ベース。他国は1月~12月の年ベース。

## 6. スキームの特例措置の終了と労働市場

各国の失業率の推移を見ると(図表 6)、ドイツの失業率は、21年9月(3.4%)に危機前の水準(20年3月3.4%)に回復し、低下継続(22年4月3.0%)。サービス、飲食、観光等で求人が増加(サービス業は18年10月以来の高水準)した。スキーム特例は22年6月末まで(一部、9月末まで)となっている。

フランスの失業率は、21年10月(7.5%)に危機前の水準(20年3月7.5%)に回復し、低下継続(22年4月7.2%)。宿泊・外食、病院で人手不足が深刻である。スキーム特例22年7月末までである。

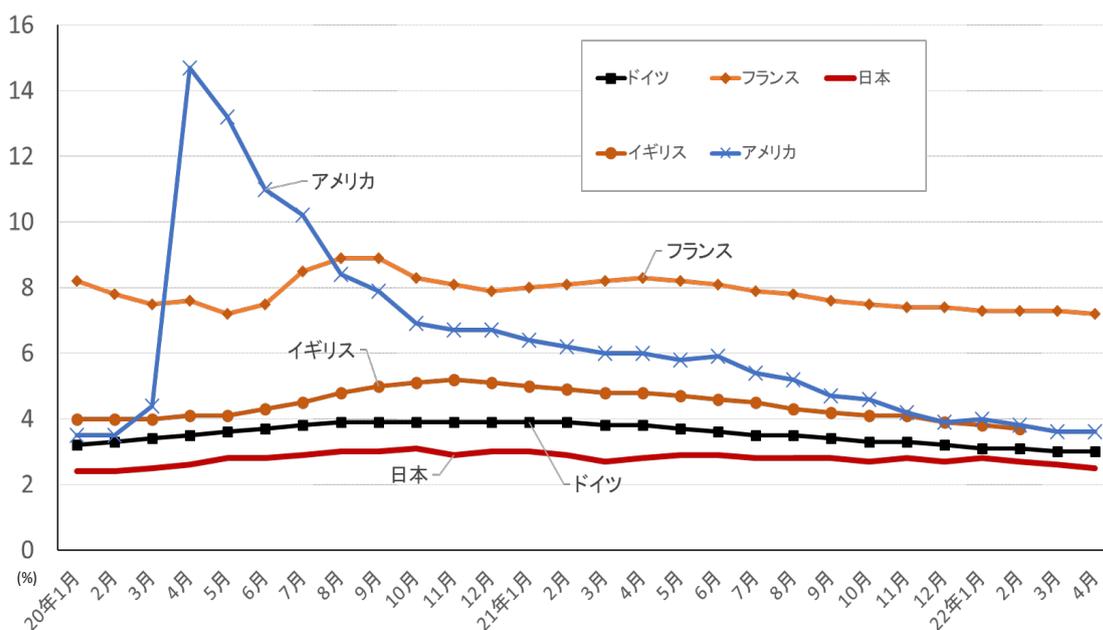
イギリスの失業率は、21年12月（3.9%）に危機前の水準（20年3月4.0%）に回復し、低下が継続した（22年6月3.6%、48年ぶりの低水準）。スキーム終了後予想された失業増は生じていない。雇用回復と同時に非労働力人口が増加している。スキームは21年9月末で終了した。

アメリカの失業率は、20年4月に急速に悪化した後に21年11月（4.2%）に危機前の水準（20年3月4.4%）に回復し、その後低下した状態をキープしている（22年4月3.6%）。スキーム特例は21年5月末で終了している。

このように、21年中に各国の労働市場はコロナの影響をほぼ脱したと見られる。

スキーム終了後、縮小による労働市場への負の影響（失業率の上昇、倒産の増加など）は、今のところ報告されていない。逆に、むしろ一部の業種（運輸、小売など）で深刻な労働力不足が起きている。

図表6 諸外国の失業率推移（2020～22年、毎月）



出所: OECD(2022).

## 7. 雇用維持スキームの特定産業に対する特例措置等

ドイツ、イギリスにおいては、雇用維持スキームの特定業種に対する特例措置は見られない。他方、フランスについては、他の業種より優遇された助成率が適用される業種が指定されているが、これは業種がリスト化されている（図表7）。S1が、コロナにより直接影響を受けた業種で、例えば、宿泊、外食、文化、運輸など、S1Bisが、こうした業種から波及的、間接的に影響を受けた業種で、例えば洋菓子販売、生花店、クリーニング清掃などの業種となっている。

図表 7 特定業種リスト（連帯基金対象業種）

- 新型コロナ感染拡大の影響を直接受けた業種（S1: 78 業種）
    - ・ 観光、宿泊、外食、文化、運輸、スポーツ、イベント等
  - 上記業種の影響を波及的に受けた業種（S1 Bis: 123 業種）
    - ・ 洋菓子販売
    - ・ 生花店、園芸、花等卸売
    - ・ クリーニング、清掃
    - ・ スキー用品製造
    - ・ ガソリンスタンド
    - ・ 履物や皮革製品の修理等
- （S1 改訂 21 年 2 月、S1 Bis 改訂 21 年 6 月）

ANNEXE 1

1	Téléphériques et remontées mécaniques
2	Hôtels et hébergement similaire
3	Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée
4	Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs
5	Restauration traditionnelle
6	Caféterias et autres libres-services
7	Restauration de type rapide
8	Services de restauration collective sous contrat, de cantines et restaurants d'entreprise

Version en vigueur depuis le 10 février 2021  
Modifié par Décret n°2021-129 du 8 février 2021 - art. 1

出所：フランス報告（第 4 章）参照。

## 小括

22 年に入ってもコロナの影響は完全にはなくならなかった。それどころか、特に日本においては 22 年春から夏にかけてオミクロン株による第 7 波が猛威を振るい、再び感染者が急拡大した。しかし、こうした状況に直面しても、経済の動きをこれ以上制約すべきではないとの判断から、日本政府は特段の制限措置をとらなかった。スキームの特例措置をいつ終了させるのか、つまりスキームをいつ平時の状態に戻すのかについての判断は非常に難しい。ドイツは 22 年 6 月末で特例措置を終了させる予定であったが、終了の 1 週間前に政府の発表があり、特例措置を 9 月末まで延長するとの発表がなされた。

しかし、これは中身をよく見ると、ウクライナ戦争によるサプライチェーンの影響によりということが明示されており、内容についても一部の要件のみを延長するもので、助成率等に関しては元に戻す、つまり特例措置を予定通り終了させるというものだった。然るに、コロナの特例措置に関しては、6月末で終了したと解される。

フランスについても7月末で特例措置は終了しており（詳細は各国報告を参照のこと）、現在のところ延長に関する議論は聞こえて来ていない。欧州のコロナの感染状況に関しては、新型への置き換わり等、感染者数が増えているとの報道もあるが、今後の感染者数の増減がスキームに与える影響は極めて限定的と考えられる。

以上、本稿の最終局面における状況を概観した。コロナがいつ完全に収束するかは現段階において不明であるが、コロナ禍における雇用維持スキームを含む雇用政策の対応については、今後各国において綿密な政策評価の分析がなされていくものと思われる。