



なぜ国が休業者に助成を行うのか

佐々木 勝

(大阪大学大学院教授)

1 はじめに

長い就労人生のなかで、病気になったり、自然災害により事業所が停止したりして仕事を休まざるを得ない状況になる可能性は十分にある。また、育児や親の介護のために休業をしなければならない時もある。その場合、その期間中の給料・賃金はどうなるのであろうか。事業主が休業していても給料・賃金を払ってくれるのだろうか、それともその期間中の給料・賃金は一切支払われなく、自分の貯金を切り崩して生活しなければいけないのであろうか。それとも、国が支援してくれるのであろうか。

まずは「休業者」の定義を確認しておきたい。総務省統計局（2024）によると、休職者とは、

「仕事を持っていながら調査期間中に病気や休暇などのため仕事をしなかった者のうち、

- (1) 雇用者（その仕事が会社などに雇われてする仕事である場合）で、仕事を休んでいても給料・賃金の支払いを受けている者又は受けることになっている者
- (2) 自営業主（その仕事が自分で事業を経営している仕事である場合）で、自分の経営する事業を持ったままで、その仕事を休み始めてから30日にならない者」

出所：総務省統計局（2024：7）

と定義されている。

育児・介護休業期間中の雇用者も、職場の就業規則などに基づき事業主から給料・賃金を支払われているなら休業者とみなすが、一般的に、事業主が休業中の雇用者に対して給料・賃金を支払うことはあまりないだろう¹⁾。しかし雇用保険に加入している場合、育児

休業給付金や介護休業給付金を雇用保険から給付される。このような給付は給料・賃金の代替と考えられるため、育児・介護休業給付を受け取っている者は休業者に該当すると考える。

雇用保険制度では、休業する労働者への支援として育児休業給付金や介護休業給付金があるが、ここでは雇用保険二事業として、雇用安定を図る目的から設計された雇用調整助成金制度に着目する。2020年から2023年にかけて猛威を振るった新型コロナウイルス感染症拡大を受け、雇用維持のために、雇用者を休業させることを余儀なくされた多くの事業所に雇用調整助成金が給付された。多額の助成金を給付してまで雇用を守ることはできたのであろうか、却って労働者の転職インセンティブを削ぎ、雇用の流動性の低下を招いたのではないか。本稿では、雇用保険制度及び雇用保険二事業の歴史的背景を踏まえつつ、雇用調整助成金制度の役割と成果、そして今後の課題について論じる。

2 歴史的背景

第二次世界大戦後、日本は安全・安心な国民生活の確立を目指し、生活困難になり助けが必要な人を社会全体で支援する社会保障制度の整備に努めた。その理由の1つは、1947年に「日本国憲法」が施行され、第25条の「すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障したからである。この理念に基づき、働くことが困難になり生活困窮な状態に陥った労働者に対して、最低限の生活が維持できるような制度設計が急務となった。

その1つが1947年に創設された「失業保険制度」である²⁾。この制度の目的は、失業保険法第1条の「被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ること」にあるように、「失業」という偶発的な事故に対する保険であり、現在の制度

に見られるような育児休業給付や介護休業給付などまでは設けられていなかった。それから、高度経済成長に伴う働き方の多様化と、高齢化社会への移行に伴う労働人口の年齢構造の変化に対応した制度変更が求められる、これまでのような失業という保険事故に対する事後対応だけでなく、その保険事故の未然防止に資する付帯事業を含め、総合的に労働者のセーフティネットの機能を果たす「雇用保険制度」が1975年に設けられた。

失業の未然防止を目的とした付帯事業の目的は主に3つあり、1つ目は労働者の雇用の安定を図ること（雇用改善事業）、2つ目は産業構造の変化に対応できるような能力開発の向上を図ること（能力開発事業）、そして3つ目が労働者の福祉の向上を図ること（雇用福祉事業）であった。これらの事業を合わせて「雇用保険三事業」と呼ばれ、雇用政策として重要な役割を果たした。また、その2年後の1977年に雇用改善事業の雇用調整給付金の拡充と機能強化となる法改正を行い、雇用改善事業から雇用安定事業へと発展していった。そして1981年には雇用調整給付金から雇用調整助成金に変更された。雇用調整助成金は、不況時に雇用者を解雇せずに休業させた事業主に給付する助成金のことである。助成金は休業する雇用者に支払った休業手当や給料・賃金の一部を補填する。同じように雇用維持のために、他の事業所へ出向させた場合でも、出向元の事業所と出向先の事業所とで分担する給料・賃金は助成金給付の対象となる。その他に、職業に関する知識、技能・技術を習得し、生産性の向上を目的とする教育訓練も助成金給付の対象となる。

2007年には3つ目の付帯事業である雇用福祉事業が廃止され、雇用保険二事業になった。その前年の2006年に行政改革推進法に基づいて精査した結果、3つ目の雇用福祉事業は失業の未然防止、労働市場の環境整備、雇用の安定に資するとは必ずしもいえないと判断され、労働政策審議会にて廃止が承認された。その結果、付帯事業は雇用安定事業と能力開発事業の二事業だけになった。

雇用保険制度の財源は基本的に労使折半の保険料と国庫から成り立っている。保険料率と国庫の負担率は雇用保険財政の状況に応じて変動する。雇用保険二事業に関しては、原則、事業主のみから保険料を徴収し、労働者や国から負担を求めないことになっている。その理由は、雇用の安定や雇用者の能力開発は事

業主側の責任とみなされており、そこで働く雇用者や国は関係ないと解釈されるからだ。それでは、新型コロナウイルス感染症拡大時によく話題となった、雇用安定事業の1つである雇用調整助成金制度は事業主による保険料だけで成立しており、国は財政面で全く関与していなかったのであろうか。実はそうではない。その当時、予想を遥かに超える多くの事業主が雇用調整助成金を申請したため、雇用保険二事業の雇用安定資金は早々と枯渇してしまった。新型コロナウイルス感染症が長期にわたって拡大し続ける中、雇用調整助成金制度を持続させるために、労使折半の保険料と国庫から成る失業給付等の積立金と一般会計からの借入れを求めざるをえなかった。この場合、国が休業者に助成していたと言える。

3 なぜ休業者に助成金を与えるのか

雇用調整助成金の役割を経済学的に考察する。不況等により労働者を雇用維持することができなくなった場合、事業主には2つの選択肢がある。それは解雇するか、休業させるかである。前者を選択すると、不況期の人件費を抑えることができるが、景気が回復し、再度事業を拡大する際に労働者を採さなければいけない時の採用コストが負担となる。後者を選択すると、休業期間中、生産活動をしていない雇用者に支払う休業手当や給料・賃金である労働保蔵コストがかかる。事業主はこれら2種類のコストを比較して、最適な選択肢を選ぶ。

雇用調整助成金は、先ほど説明した通り、休業する雇用者に休業手当や給料・賃金を事業主が実際に支払った場合、上限額を超えない範囲で、助成率に基づき、休業手当や給料・賃金の一部が助成金として給付される仕組みである。解雇せずに、休業させたとしても事業主にとってそれほど労働保蔵コストはかからないため、雇用調整助成金制度を活用して雇用者を休業させることを選ぶのが経済合理的である。もともと事業主達が毎月保険料を支払って積み立てた雇用安定資金から助成金が給付されるので、不況に直面し、雇用者の休業を余儀なくされた事業主に助成金を給付することで、事業主達がお互いに助け合う保険機能の役割を果たす。原則、雇用調整助成金制度を含む雇用保険二事業に国庫の負担はないと述べたが、給付要件や給付範囲などの事業の運営は労使と相談しながら国が行っている。

国にとっても雇用調整助成金制度を推進するメリットがある。失業は社会不安をもたらす大きな要因であり、政府にとって重視する指標の1つである。国は雇用調整助成金の活用を事業主に促進することで、本来なら多くの労働者が解雇され失業状態に陥るところを免れ、失業率と基本手当給付を抑制することができる。特に摩擦的な労働市場の場合、失業者は新たな仕事を探してもなかなか見つからず、失業期間が長くなる恐れがある。それは基本手当の給付期間が長くなるだけでなく、失業者が持つ技能が陳腐化しますます仕事を見つけないことができず、長期失業者になってしまう可能性が高まる。また、求人募集をする事業主もなかなか適切な労働者を見つけないことができず、未充足の状況が長く続くことになる。それを未然に防ぐためにも、雇用者を休業させた場合に負担する労働保蔵の費用を雇用調整助成金で補うことで軽減し、景況に左右されずに労働者を確保することは理に合った対応と言える。

しかし、雇用調整助成金制度のデメリットもある。それは雇用関係のミスマッチの持続である。不況の際に、事業主と雇用者のマッチングがもたらす生産性が低下した結果、本来ならその雇用関係は解消すべきところを（すなわち、雇用者が失業すること）、雇用調整助成金の給付によって雇用関係が継続する可能性がある。神林（2012）は、リーマン・ショック時に雇用調整助成金が雇用関係の解消を阻害する要因であるのかを検証した。検証結果によると、リーマン・ショックによって、雇用関係を継続するか、それとも解消するかを決めるマッチング生産性の閾値が上昇するところを、雇用調整助成金はその上昇を抑える役割を果たしていたと結論付けた。しかし、使用したデータがマイクロデータではなく、集計データのため、データの制約上、雇用調整助成金によって継続された事業主と雇用者のマッチングが本来解消すべきミスマッチな組み合わせであるとまでは断定できないと述べている。

4 新型コロナウイルス感染症

雇用調整助成金が広く認知されるようになったのは、2020年から長期にわたって蔓延した新型コロナウイルス感染症の拡大によるものであろう。感染症の拡大を防ぐために、2023年5月の第5類感染症移行までに、新型コロナウイルス感染症対策として緊急事態宣言が数回発出されたり、まん延防止等重点措置の

要請があったりして、経済活動の停滞が余儀なくされた。その中で特に感染症の被害を受けたのが、飲食業や宿泊・ホテル業などのサービス業であった。

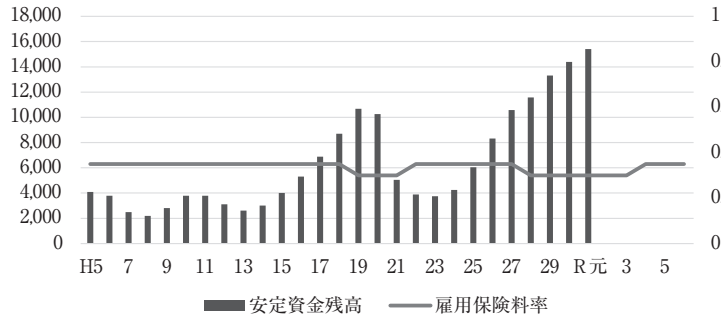
感染症拡大前、雇用調整助成金の助成率は中小企業が2/3、大企業が1/2で、助成金の上限は8330円であった。しかし、急激な感染症拡大による雇用不安を早期に払拭するために、厚生労働省は2020年4月に助成率を中小企業は4/5（解雇なし10/10）、大企業は2/3（解雇なし3/4）、上限額を1万5000円に引き上げた³⁾。この特例措置は2021年5月まで継続され、それ以降は徐々に緩和された。2021年5月には上限額は1万3500円に、2022年1月には1万1000円に、2022年3月には9000円に、2022年10月には8355円と徐々に感染症拡大前の水準に戻っていった⁴⁾。

それでは雇用調整助成金は労働保蔵コストを引き下げ、失業抑制に効果があったのであろうか。まだ研究の蓄積段階であるが、いくつかの研究結果が発表されている。小林（2021）および福田・山本（2021）は、新型コロナウイルス感染症が拡大した初期の2020年2月から2021年1月までの期間、労働政策研究・研修機構（JILPT）が収集した月次パネルデータを使って分析を行った。小林（2021）によると、雇用調整助成金を受給していた企業は、従業員の削減を実施する可能性が低かったことを明らかにした。また、福田・山本（2021）から、雇用調整助成金の給付を受けた、または申請した企業は、1〜3カ月間にわたり人件費負担の軽減に効果があったことを示した。

新型コロナウイルス感染症拡大を受け、失業抑制のために雇用調整助成金の給付を望む多くの事業主に助成をした。先ほど説明したように、雇用調整助成金制度を含む雇用二事業は事業主の保険料のみで成り立っている。過去約30年間、保険料率は3.0/1000から3.5/1000までの範囲で収まっていた（図1参照）。事業主が支払う保険料は雇用勘定の雇用保険二事業のために使われる雇用安定資金に組み込まれる。雇用安定資金から申請した事業主に雇用調整助成金が支給される仕組みとなっている。

図1から、新型コロナウイルス感染症拡大前の2019年の雇用安定資金の残高は1兆5410億円と過去30年間で最高額であった。それから次の2020年には雇用調整助成金の給付により雇用安定資金を一気に使い果たしゼロになった。それ以降の2021年、2022年、2023年とも残高はゼロのままであった。事業主

図1 雇用安定資金残高と雇用二事業保険料率の推移



出所：第201回労働政策審議会職業分科会雇用保険部会 資料1

厚生労働省 HP を参照 (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_46928.html)。

からの保険料だけでは雇用調整助成金給付に間に合わず、同じ雇用勘定の失業等給付の積立金や一般会計から借入れないと持続できないほどであった。これほど多くの雇用調整助成金を給付したことで、新型コロナウイルス感染症の全期間においてどれほど失業が抑制され、人々の生活が守られたのか。今後の更なる検証が待たれる⁵⁾。

5 課題と今後の展望

雇用調整助成金の今後の課題と時代に即した新たな役割について3つ述べる。1つ目は自然災害に対する対応である。日本は豪雨や地震などの自然災害に頻繁に見舞われる国である。甚大な被害をもたらす災害に対して復興を目的とした財政措置を特別に定める激甚災害法が1999年に改正され、指定地域の認定基準が緩和された。その結果、ほぼ毎年激甚災害の指定を受ける地域が存在するようになった。激甚災害地域に指定されると、労働者に対して特例措置が講じられる。例えば、自身が雇用されている事業所が災害により休業を余儀なくされた場合、離職していなくても、失業者と同じように基本手当を受けることができる。また、指定地域の隣接地域でも、事業所が災害により一時的に離職を余儀なくされた場合、事業再開後に再雇用される予定があっても、基本手当を受けることができる。

指定地域における事業主への特例措置は、新型コロナウイルス感染症拡大期と同様、雇用調整助成金である。例えば、2024年1月1日、能登半島を震源とする地震と同年9月21日に見舞われた豪雨災害を受けて、雇用安定を図る特例措置を創設した。2024年は「令和6年能登半島地震特例」として、被災した4県

(新潟県、富山県、石川県、福井県)で事業所が休業、教育訓練、出向を実施する場合、中小企業は通常の助成率の2/3から4/5、大企業は通常の助成率の1/2から2/3に引き上げ、給付日数も通常年間100日から300日に増やした。2025年1月1日からは、地震・豪雨災害に遭った半島への対応も強化した「令和6年能登半島地震豪雨・半島過疎臨時特例」を創設した。内容は、令和6年能登半島地震特例の措置に加えて、在籍出向支援が設けられた。これは被災に遭い、事業の中断・縮小を余儀なくされた事業主が、雇用する労働者を在籍型出向により、解雇を避け人材の確保に努める場合、産業雇用安定助成金から出向元・出向先双方に助成を行う支援である⁶⁾。

その他に指定地域の事業主や雇用者への対応は、雇用保険手続きの省略化と保険料納付の猶予である。今後、地球温暖化による気候変動を受けて、毎年、台風や豪雨の被害に遭う地域が発生すると思われる。そのような場合でも雇用の安定を図り、職場の早期復興の後押しになるよう雇用保険制度の更なる整備と強化が期待される。

2つ目は不正受給に対する対応である。新型コロナウイルス感染症拡大し始めた2020年3月以降の特例措置期間では、早期に雇用の安定を図るために、雇用調整助成金の申請手続きを大幅に簡略化し、迅速に給付を実施した。その結果、給付要件の確認が十分に行き届かなかったため、多くの事業主が不正に雇用調整助成金を受給したことが発覚した。

全国の労働局は新型コロナウイルス感染症が拡大し始めてからそれ以降、雇用調整助成金等を不正受給した事業所や不正受給に関与した社会保険労務士や代理人の名前を毎月公表している⁷⁾。東京商工リサーチが

全国の労働局が公表した雇用調整助成金等の不正受給件数を集計したところ、2020年4月から2024年10月までに累計1446件あり、不正受給の総額は463億7025万円に達した。1件あたりにすると平均不正受給額は3206万円となる⁸⁾。

東京商工リサーチの企業情報データサービスには、公表された1446件中、1093社のデータがある。それを元に業種別に分析すると、最も不正受給した業種は「飲食業」の155社(14.18%)、次いで「建設業」の141社(12.9%)であった。運輸業は第6位の71件(6.5%)、医療・福祉事業は第10位の28件(2.56%)であった。

雇用調整助成金は、雇用安定というセーフティネットを確保するために、事業主が納める保険料で成立している。法令遵守に背くような事業主が多いと保険という互助機能が崩れかねない。

3つ目はリスクリキング強化としての雇用調整助成金制度の役割である。リスクリキングにより人への投資を強化するために、これまでの休業する労働者に対する助成よりも、生産性向上を目的とした教育訓練に対する助成に軸足を置くような雇用安定政策に舵を切った。2024年4月に制度変更があり、累計支給日数30日(判定基礎期間)ごとに助成率や教育訓練加算金が、その前の判定基礎期間における教育訓練実施率に応じて変動することになった。最初の判定基礎期間の助成率は、これまでと同様に、中小企業が2/3、大企業が1/2であり、教育訓練加算金は1200円とした。その次の判定基礎期間では、前の判定基礎期間の教育訓練実施率が1/10以上1/5未満なら、助成率及び教育訓練加算金はそのままとし、教育訓練実施率が1/5以上の場合、助成率はそのまま、教育訓練加算金は1800円に増加された。反対に教育訓練実施率が1/10未満の場合、教育訓練加算金は1200円のままであるが、助成率が引き下げられた(中小企業:1/2, 大企業:1/4)。

教育訓練を実施しないと、助成率が下がったり、教育訓練加算金が上がったりしないため、事業主は教育訓練を実施するインセンティブを持つことになる。リスクリキングを推進することで、成熟産業から成長産業

へと事業転換が期待される。

今後の雇用調整助成金制度は、事業の中断や縮小に直面した雇用者を守る受け身の雇用政策からリスクリキングを通して生産性を高め、賃上げの持続につなげる能動的な雇用政策へと変貌しつつある。長期的にみると、能動的な政策は労働者とその家族の生活の安定につながると思われる。

- 1) 本稿では総務省統計局の定義により「会社などに雇われてする仕事」に従事する人を「雇用者」とする。
- 2) 菊池(2018)は労働法の観点から雇用保険制度の歴史とその意義を簡潔に解説している。
- 3) 緊急事態宣言等に対応する特例措置として、大企業も4/5(解雇なし10/10)が適用された。
- 4) 地域によって雇用調整助成金の上限額は異なる。新型コロナウイルス感染症拡大に大きな影響を受けた地域では、上限額は2022年9月まで1万5000円のままであった。
- 5) 「令和3年版労働経済の分析」(厚生労働省)によると、雇用調整助成金等の支給による失業率の抑制を2.1%ポイントとしている。この結果について留意すべき点は、この推定では雇用調整助成金等の給付がなければ、この月換算の雇用調整助成金等の受給者が「全員」失業すると仮定しているため、過大推定と言える。
- 6) 2025年1月1日から同年12月31日までの限定的な措置である。
- 7) 緊急雇用安定助成金の不正受給も含める。
- 8) 東京商工リサーチ「『雇用調整助成金』の不正受給公表が累計1,446件 全国ワーストは愛知県、年商を上回る不正受給は31件」2024年11月21日(https://www.tsr-net.co.jp/data/detail/1200445_1527.html) (2025年2月27日最終閲覧)。

参考文献

- 神林龍(2012)「労働市場制度とミスマッチ——雇用調整助成金を例に」『日本労働研究雑誌』No. 626, pp. 34-49.
- 菊池馨実(2018)「雇用保険法」島田陽一・菊池馨実・竹内(奥野)寿編『戦後労働立法史』第Ⅱ部第12章, 旬報社.
- 小林徹(2021)「コロナ禍の企業業績の変化と需要喚起策・雇用維持策の効果」樋口美雄・労働政策研究・研修機構編『コロナ禍における個人と企業の変容——働き方・生活・格差と支援策』第Ⅰ部第2章, 慶應義塾大学出版会.
- 総務省統計局(2024)「労働力調査の解説」(第5版改訂版) ISSN 2186-3040.
- 福田皓・山本勲(2021)「コロナ禍の政府による企業支援策と雇用維持・雇用削減への各効果」樋口美雄・労働政策研究・研修機構編『コロナ禍における個人と企業の変容——働き方・生活・格差と支援策』第Ⅰ部第3章, 慶應義塾大学出版会.

ささき・まさる 大阪大学大学院経済学研究科教授。最近の主な論文に「提言 選抜されるようになるために」『日本労働研究雑誌』No. 756, p. 1 (2023年)。労働経済学専攻。