

2020年5月7日

財務総研スタッフ・レポート

新型コロナウイルス感染症拡大後のあるべき日本の労働政策の方向性

財務総合政策研究所 総務研究部
 総括主任研究官 奥 愛*

<ポイント>

現在の日本は、主要国と比較すると社会支出の中でも積極的労働市場政策への公的支出が少なく、かつ今後重要性が増すと考えられる職業訓練に対する公的支出も少ない。しかも、現在の職業訓練の対象業種の中には、新型コロナウイルス感染症の拡大により、今後継続的に需要が低下すると予想される業種が散見される。こうした需要の変化は、今後しばらく続くことが見込まれることから、職業訓練の内容を見直すことが求められる。

1. 新型コロナウイルス感染症の拡大による労働市場への影響

新型コロナウイルス感染症（以下、感染症）が世界に急速に広がったため、各国は従来の社会保障制度の枠を超えた政策対応に迫られている。特に治療面で医療対応が必要なことに加えて、雇用環境の悪化によって失業に直面し生活が困難な状況に陥る人が増加している。政府は目下、雇用調整助成金制度の拡充による支援などにより雇用の維持を図っているが、仮に多くの失業者が発生してしまった場合に備え、感染症が収まった後も見据えた日本の労働政策の方向性について考える必要がある。

日本経済を早急に回復させていくためには、感染症拡大によって職を失った人々がいち早く労働市場に復帰できるように支援することが重要となる。例えば、所得リスクへの対応策としては、失業手当等による所得保障を行ったり、職業訓練等を通じて収入を得る機会を回復させていくことが重要である（Barr (2020)）。また、たとえ所得が完全に補償され、失業中に生活水準を維持できたとしても、労働市場から一度拒まれた者は一種の社会的疎外という状況に陥ってしまう（Atkinson (2015)）。突然の雇用環境の悪化による失業の影響を早急に緩和させなければ、こうした境遇に置かれてしまった人々の人生だけでなく、世帯内の家族にも大きな負の影響を及ぼすことが懸念される。

さらに、日本については、感染症の影響に加えて、人口が長期トレンドとして減少している点にも留意し、労働人口の減少をカバーするため一人ひとりの労働生産性を上げていく必要がある。すなわち、感染症拡大による労働市場の急激な変化を社会保障制度のセーフティネットで吸収しながら、産業政策により感染症拡大前よりも労働生産性が高くなる産業構造へと転換していく必要がある。

図表1は、ILOのレポートに掲載された感染症拡大による業種別の経済インパクトに、日本の『労働力調査』にある業種別の就業者数及び雇用者数（2020年2月分結果）を併記したものである。これをみる

* 本レポートの内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。本レポートの作成にあたって、労働政策研究・研修機構の関家ちさと研究員からデータの詳細について貴重な情報をいただいた。記して感謝申し上げます。ありうべき誤りはすべて筆者に帰する。

と、例えば、経済インパクトが大きい業種である卸売業・小売業、製造業の就業者数・雇員数がともに1千万人超となっており、多くの人々が感染症拡大による雇用環境の悪化の影響を受けていることが分かる。

図表1 感染症拡大による業種別の経済インパクトと日本の就業者数・雇員数

(単位:万人)

労働力調査の分類	インパクト	就業者数	雇員数
医療・福祉	低	860	832
教育・学習支援業	低	330	306
公務	低	264	264
農業	低中	175	56
建設業	中	503	411
金融業・保険業	中	154	151
運輸業・郵便業	中高	348	333
卸売業・小売業	高	1,095	1,025
製造業	高	1,053	1,012
宿泊業, 飲食サービス業	高	405	357
不動産業, 物品賃貸業	高	133	118

(注) 業種名はILOレポートに関連した業種名を『労働力調査』の業種名を用いて表記している。

(出所) ILO“ILO Monitor 2nd edition:COVID-19 and the world of work-updated estimates and analysis”(7 April 2020) 及び厚生労働省『労働力調査』(2020年2月分結果)をもとに作成。

2. 感染症が広がる前の主要国の社会保障制度の特徴

日本の労働政策の特徴を客観的に把握するため、主要国の社会支出分野における公的支出額(人口一人あたり)を比較したものが図表2である。注目する支出項目としては、感染症の拡大を抑制し、感染症治療に必要となる「保健」(医療)分野と、感染症拡大による雇用環境の悪化に対応するための「積極的労働市場政策」、「失業」分野である。

日本をみると、「保健」分野への公的支出額が他の主要国に比べ高いのは、高齢化率の高さが反映されていると考えられる。他方、日本は「積極的労働市場政策」、「失業」分野の公的支出額が少ないのは、終身雇用にみられる日本の雇用慣行や、人口減少に伴う人手不足という要因があったためだと考えられる。

また、図表2において主要国を比較すると以下のような特徴がある。

- 「保健」（医療）の公的支出額が比較的高い国は、アメリカ、ドイツ、フランス、北欧諸国、カナダ、イギリス、日本である。これらの国に比べると、スイス、イタリア、スペイン、ギリシャ、韓国は少ない。
- 「積極的労働市場政策」の公的支出額が高い国は、デンマーク¹、スウェーデンであり、フランス、スイス、ノルウェー、ドイツが続く。一方、日本、アメリカ、イギリスは少ない。これについては、各国の失業者数や雇用の流動性等の影響もあると考えられる。
- 「失業」の公的支出額が高い国は、スペイン、フランス、スイス、ドイツである。これらの国と比べると、イギリスや日本は「積極的労働市場政策」への支出と同様に非常に少ない。これについては、「積極的労働市場政策」と同様、各国の失業者数の影響もあると考えられる。

図表 2 社会支出分野における人口一人当たりの公的支出額（2015年）

（単位：米ドル[購買力調整済み]）

	保健	積極的労働市場政策	失業	高齢	遺族	障害・業務災害・傷病	家族	住宅	その他	合計
スウェーデン	3,011	606	159	4,348	154	1,978	1,694	212	454	12,615
デンマーク	3,248	999	0*	4,981	9	2,146	1,675	342	713	14,114
ノルウェー	3,963	318	275	5,264	164	2,659	2,011	78	511	15,244
アメリカ	4,711	59	111	3,592	370	757	360	146	446	10,551
カナダ	3,254	105	277	1,945	155	336	694	136	977	7,878
イギリス	3,224	79	72	2,733	21	775	1,454	642	44	9,044
ドイツ	3,850	301	433	3,956	876	1,004	1,062	265	139	11,887
フランス	3,566	405	656	5,126	671	672	1,188	335	329	12,949
スイス	1,903	372	515	3,983	314	1,410	1,093	75	445	10,111
イタリア	2,456	187	365	4,986	967	669	717	13	77	10,436
スペイン	2,265	207	706	3,223	814	835	430	35	76	8,591
ギリシャ	1,275	68	130	3,805	710	501	274	8	17	6,788
韓国	1,423	125	102	953	109	207	421	9	246	3,595
日本	3,171	59	72	4,070	514	404	538	48	119	8,994

（注1）*デンマークは失業は積極的労働市場政策にカウントされている。

（注2）保健：医療の現物給付。

積極的労働市場政策：職業案内、能力開発・訓練、雇用拡大助成、雇用インセンティブ、直接的雇用創出等。

失業：失業給付金等の現金給付。

高齢：老齢年金等の現金給付、在宅ケア等の現物給付。

遺族：遺族年金等の現金給付、埋葬料等の現物給付。

障害：障害年金・業務災害年・傷病年金や労災手当・休業手当等の現金給付、在宅ケアやリハビリ等の現物給付。

家族：家族手当・出産手当・育児手当等の現金給付、保育所・育児支援等の現物給付。

住宅：住宅支援等の現物給付。

その他：所得保障等の現金給付、社会的支援等の現物給付。

（出所）OECD Social Expenditure Databaseより池上（2018）を参考に作成。

¹ なお、デンマークは、図表2の（注1）にあるとおり、「積極的労働市場政策」に「失業」がカウントされている点に留意が必要である。

3. 日本の労働市場政策の特徴

次に、主要国が労働市場政策のうち、どのような分野に公的支出を行っているのかを OECD データをもとに確認する。図表 3 は、OECD が積極的労働市場政策と消極的労働市場政策の 2 つに分けて、その内訳である各労働市場政策への公的支出の対 GDP 比を各国比較したものである。ここで注目する指標は、積極的労働市場政策では「職業訓練」、消極的労働市場政策については「失業給付等」である。

図表 3 主要国の労働市場政策への公的支出の対 GDP 比（2017 年）

（単位：％）

	積極的労働市場政策							消極的労働市場政策			合計
	積極的労働市場政策	公共職業サービス	職業訓練	雇用助成	保護及び支援付雇用・社会復帰	直接的な雇用創出	創業支援	失業給付等	早期退職		
スウェーデン	1.25	0.28	0.13	0.48	0.24	0.00	0.12	0.53	0.53	0.00	1.78
デンマーク	1.96	0.40	0.46	0.20	0.91	0.00	0.00	1.09	0.96	0.13	3.05
ノルウェー	0.47	0.15	0.11	0.11	0.10	0.00	0.00	0.49	0.49	0.00	0.96
アメリカ	0.10	0.02	0.03	0.01	0.03	0.00	0.00	0.14	0.14	0.00	0.24
カナダ	0.22	0.12	0.06	0.01	0.01	0.01	0.00	0.56	0.56	0.00	0.78
イギリス*	0.23	0.20	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.31	0.31	0.00	0.54
ドイツ	0.65	0.39	0.18	0.03	0.02	0.01	0.01	0.75	0.75	0.00	1.40
フランス	0.87	0.24	0.28	0.04	0.09	0.20	0.02	1.97	1.97	0.00	2.85
スイス	0.61	0.11	0.18	0.08	0.24	0.00	0.00	0.67	0.67	0.00	1.28
イタリア**	0.51	0.09	0.17	0.23	0.00	0.00	0.02	1.29	1.28	0.01	1.79
スペイン	0.68	0.15	0.11	0.08	0.10	0.10	0.13	1.51	1.49	0.02	2.19
ギリシャ***	-	-	0.01	0.05	0.00	0.12	0.00	0.50	0.47	0.03	-
韓国	0.32	0.04	0.03	0.04	0.02	0.16	0.03	0.32	0.32	0.00	0.64
日本	0.15	0.07	0.01	0.06	0.01	0.00	0.00	0.15	0.15	0.00	0.30

（注 1）*イギリスは 2011 年のデータ、**イタリアは 2015 年のデータ、***ギリシャは公共職業サービスに関するデータが欠落している。

（注 2）0.00 は 0.005 未満を指す。

（出所）OECD Public expenditure and participant stocks on LMP より作成。

労働市場政策の公的支出の対 GDP 比の合計が最も高いのは、「フレキシキュリティ」で有名なデンマークである²。積極的労働市場政策のうち「職業訓練」への支出が多いのは、フランス、ドイツ、スイス、イタリアとなっている。「消極的労働市場政策」である「失業給付等」への支出が多いのは、フランス、スペイン、イタリアとなっている。

他方、日本をみると、積極的労働市場政策、消極的労働市場政策ともに公的支出の対 GDP 比はアメリカと同様に低くなっている。特に「職業訓練」の対 GDP 比が 0.01 となっていることについて、研究者等

² フレキシキュリティ (flexicurity) とは、離職・転職がしやすいという労働市場の柔軟性 (Flexibility) と、労働者への手厚い社会保障制度 (security) が両立しているシステムを指す (菅沼 (2019))。

から、日本の数値は少なく見積もられているのではないかとの見解が出されていた。これを受け、労働政策研究・研修機構が改めて日本の雇用政策の支出額と OECD データ上の社会支出項目を整理し、公共職業訓練政策をもとに日本の公的支出額を算出している（労働政策研究・研修機構（2019））。その結果、OECD のデータに計上されている日本の支出総額は約 521 億（2015 年度）である一方、労働政策研究・研修機構が算出した公的職業訓練政策に計上されている金額は 1,776 億円（2015 年度）であった（差は約 3.4 倍）³。この 1,776 億円をベースに OECD の公的支出の対 GDP を改めて算出すると、日本の職業訓練への公的支出の対 GDP 比は 0.01 であることから、これに 3.4 倍をかけると約 0.03 となる。より正確に公的支出の調整を加えて算出しても、日本の職業訓練への公的支出は、主要国と比べると事実として少ない状況となっている。

4. 日本の職業訓練の現状と方向性

今回の感染症拡大により、失業者や求職者が増える可能性があり、加えて、今後の感染症終息の状況によっては、対人サービスのニーズが現状よりも減少していく可能性がある。こうした大きな環境変化が労働市場で生じていることを踏まえ、職業訓練の内容を感染症拡大後の経済変化に沿った内容に変えていくことが重要になる。そこで以下では、日本の職業訓練の現状を確認し、感染症拡大の影響を受けて変化しているニーズにどこまで対応しうるものになっているのかを確認する。

日本の職業訓練の現状をみると、厚生労働省による公共職業訓練政策は、(1) 公共職業訓練事業、(2) 職業能力評価・技能振興事業、(3) 教育訓練給付金事業、(4) 企業等への支援事業の 4 つから成り立っている。ここでは、失業者に関連のある前 3 者の事業について見ていくこととしたい。なお、各職業訓練の内容については、労働政策研究・研修機構（2019）をもとに整理している。

(1) 公共職業訓練事業

公共職業訓練事業には、雇用保険の受給者等を対象にした「公共職業訓練」と、雇用保険の受給対象外の者（雇用保険受給終了者、学卒未就職者、自営廃業者等）を対象にした「求職者支援訓練」がある⁴。

前者の「公共職業訓練」には 2 種類の訓練があり、①管理監督者や技能士を養成する施設設備を必要とする職業訓練施設での訓練と、②民間委託による事務系・介護関係・情報関係の職業訓練がある。

また、後者の「求職者支援訓練」は民間委託により行われており、「基礎コース」で基礎的な能力や短期間で習得できる技能などを学び、「実践コース」で職につながる専門知識を深めるためのプログラムが用意されている。例えば、東京労働局の HP に掲載されている実践コースは図表 4 のようになっている。なお、訓練の業種の中には、今回の感染症拡大によって大きな影響を受けている対人サービスが含まれて

³ この乖離理由について、労働政策研究・研修機構（2019）は、OECD に申告されているデータは直接的な訓練機会の提供に関わる「公共職業訓練事業」の支出額のみであり、それ以外の「職業能力開発評価・技能振興事業」、「企業等への支援事業」、「教育訓練給付事業」の 3 つが計上されていないため、実際の政策よりも低く計上されている可能性があることを指摘している。詳細については労働政策研究・研修機構（2019）pp.82-84 を参照。

⁴ 「求職者支援訓練」は、世界的な金融危機後に非正規職員の雇止めが問題となる中でセーフティネットの強化が求められたことを受け、2009 年 7 月に実施された緊急人材育成支援事業を 2011 年 9 月より恒久化した事業である。この他の訓練として「生産性向上支援訓練」があるが、本稿では取り上げない。

いることもわかる。

図表 4 東京都労働局 HP に掲載されている求職者支援訓練の実践コースの内容

<令和 2 年 6 月 8 日開講コース>

WEBクリエイター養成(午前)科	基礎から学ぶ医療事務・医師事務作業補助者養成科
ゲーム・アプリ・Webクリエイター養成科	医療事務と調剤薬局事務科
アプリ・WEB・システムエンジニア養成科	WEBデザイナー養成(午前)科
ITエンジニア就職科	グラフィックデザイン(午後)科
パソコン・経理・総務・表計算VBA実務科	建築知識も学ぶCAD図面作成科
不動産ビジネススキル養成科	アロマ・エステティシャン養成科
オフィスワーク総合マスター(午後)科	ネイリストマスター養成科
医療事務・医事コンピュータ・調剤事務科	

(出所) 東京都労働局 HP より抜粋。https://jsite.mhlw.go.jp/tokyo-roudoukyoku/newpage_00139.html (2020 年 4 月 25 日アクセス)。

この「実践コース」について、厚生労働省が示した受講者数及び就職割合(2018 年度)が図表 5 である。これに、国税庁の『民間給与実態統計調査結果』から関連した業種の給与額を記載した。これを見ると、IT 分野やデザイン分野の給与額は他の分野と比較して高いものの、コース数や受講者数、関連就職割合を見ると、これらの分野の職業訓練が他の分野と比較して重点化されているとは言えそうにない。

図表 5 2018 年度の求職者支援訓練(実践コース受講者)の分野別実施状況

	コース数	受講者数	就職率	関連就職割合	(参考)関連している業種の給与額
IT	13コース	140人	70.6%	75.6%	情報通信業:62.2万円 専門・技術サービス業:49.8万円
営業・販売・事務	47コース	392人	63.8%	77.1%	卸売・小売業:38.3万円 サービス業:36.3万円
医療事務	13コース	121人	62.8%	75.7%	医療・福祉:39.7万円 サービス業:36.3万円
介護福祉	26コース	199人	70.1%	94.3%	医療・福祉:39.7万円
デザイン	25コース	286人	62.0%	71.4%	専門・技術サービス業:49.8万円
その他	34コース	279人	60.6%	77.2%	—
合計	158コース	1,417人	64.3%	78.5%	

(注 1) 平成 30 年度求職者支援訓練の分野別就職状況(実践コース)を掲載。よって、すべての就職者支援訓練の受講者数を示しているものではない。

(注 2) 給与額については、国税庁の「平成 30 年分民間給与実態統計調査結果について」から関連する業分類の給与額を記載している。

(出所) 厚生労働省「平成 30 年度公共職業訓練と求職者支援訓練の実施状況について」、国税庁「平成 30 年分民間給与実態統計調査結果について」をもとに作成。

(2) 職業能力評価・技能振興事業

職業能力評価・技能振興事業には、①個人の職業能力評価のためのインフラ整備、②優れた技能の維持・継承・発展⁵の2つの制度がある。

このうち、前者の「個人の職業能力評価のためのインフラ整備」の取組として厚生労働省は、各職業に必要な能力を自身で評価することができる基準を設けた「職業能力評価基準」をホームページで公開している(図表6)。公表されている業種をみると、IT関係は「ウェブコンテンツ(モバイル)」の1つだけである。また、「個人の職業能力評価のためのインフラ整備」には「技能検定制度」が設けられているが、この技能検定制度の区分である「その他」を見ても、IT関係は「ウェブデザイン」のみでほとんど含まれていない⁶。なお、訓練・検定の業種の中には、「公共職業訓練事業」と同様に、対人サービスが多く含まれていることもわかる。

図表6 厚生労働省HPに掲載されている職業能力評価基準の策定業種一覧

業種横断的な事務系職種	経営戦略	人事・人材開発・労務管理	企業法務・総務・広報	経理・財務・管理	経営情報システム	営業・マーケティング・公告	生産管理	ロジスティクス	国際事業	
建設業関係	型枠工事業	鉄筋工事業	防水工事業	左官業	造園工事業	総合工事業	電気通信工事業			
製造業関係	電気機械器具製造業	プラスチック製品製造業	フードパワ分野	ファインセラミクス製品製造業	自動車製造業	光学機器製造業	パン製造業	軽金属製品製造業	鍛造業	金属プレス加工業
	石油精製業	ねじ製造業	鋳造業							
運輸業関係	ロジスティクス分野	マテリアル・ハンドリング業								
卸売・小売業関係	スーパーマーケット業	卸売業	DIY業	コンビニエンスストア業	専門店業	百貨店業				
金融・保険業関係	クレジットカード業	信用金庫業								
サービス業関係	ホテル業	市場調査業	外食産業	広告業	フィットネス産業	クリーニング業	在宅介護業	ボウリング場業	写真館業	産業廃棄物処理業
	ビルメンテナンス業	旅館業	施設介護業	添乗サービス業	葬祭業	エステティック業				
その他	印刷業	アパレル業	エンジニアリング業	自動販売機製造・管理運営業	イベント産業	プラントメンテナンス業	ウェブ・コンテンツ制作業(モバイル)	屋外広告業	ディスプレイ業	警備業

(出所) 厚生労働省HPを参考に作成。https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_04653.html (2020年4月25日アクセス)。

⁵ 「優れた技能の維持・継承・発展のための制度」には、技能競技大会の開催が盛り込まれているが、訓練ではなく大会に過ぎない。

⁶ 対象となる業種は建設、窯業・土石、金属加工、一般機械器具、電気・精密機械器具、食料品、衣服繊維・木材木製品紙加工品、プラスチック製品、貴金属・装身具、印刷製本、その他の12分野で、IT関連は「その他」に「ウェブデザイン」のみが含まれている。https://www.mhlw.go.jp/content/ginoukenteisyokusyu_ichiran.pdf (2020年4月25日アクセス)。

(3) 教育訓練給付金事業

本事業は、雇用保険の被保険者または被保険者でなくなってから 1 年以内の者が、厚生労働大臣が指定する教育訓練を受ける場合に、訓練費用の一定割合を給付する制度である。つまり、雇用保険に加入していた失業者は対象となるが、雇用保険に加入していなかった者は対象外となっている。

本給付金事業は、①一般教育訓練給付金、②専門実践教育訓練給付金、③教育訓練支援給付金の 3 つから成り立っている。このうち、②が対象とする訓練としては、介護福祉士、看護師、美容師といった育成施設での訓練課程や専門学校職業実践専門課程、専門職大学院、職業実践力育成プログラム、情報通信技術に関する資格取得（情報処理安全確保支援士、ネットワークスペシャリスト等）や第 4 次産業革命スキル習得（高度 IT 分野等）等の課程がある。

雇用保険の被保険者が受講する場合、感染症後のニーズに合っているのかどうかを判断するのは被保険者に任されていることから、感染症拡大後の雇用環境とマッチするように、教育訓練内容の新陳代謝が必要となる。

以上、3 つの事業について、現在提供されている職業訓練の中身を改めて精査すると、給与水準が高い IT 関連の教育訓練が充実しているとはいえず、他方で、感染症拡大によって大きな影響を受けている対人サービスをはじめとする業種が職業プログラムとして複数提供されていることがわかった。感染症拡大後の雇用環境とマッチする職業訓練となるよう見直しをしていくことが必要となるだろう。

5. まとめ

今回の感染症拡大の影響を受け失業者が発生した場合、まずは、感染症の拡大を収束させることが大前提となるが、失業者がより早く労働市場に戻るためには、感染症拡大後の経済社会で求められる業種の職業訓練を受けられる環境を整備していくことが必要である。

また、日本は長期的に人口が減少していくことから、経済規模を維持・拡大させていくためには、労働生産性が高くなる産業構造への転換を図ることが重要となる。そのためには、感染症拡大の影響から今後も需要が低下すると見込まれる業種を見定めるとともに、感染症拡大の影響が少なく、むしろ需要が高まっていく付加価値の高い業種のプログラムを充実させるべく、職業訓練の見直しを図っていくことが必要である。

今回の感染症拡大によって労働市場の環境が大きく変化していることを踏まえれば、できる限り早くプログラムの中身を見直していくことが求められる。また、しばらくは対人での職業訓練の実施は困難であると考えられることから、オンラインでの受講など、その方法についても変えていく必要がある。

参考文献

池上岳彦（2018）「日本における福祉財政の特徴」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』福祉+α, pp.3-17, ミ

ネルヴァ書房。

菅沼隆（2019）「労使共同で「イノベーティブ福祉国家」の構築を」NIRA 総研『わたしの構想 / My vision』No.42, 2019年6月, p.18。

労働政策研究・研修機構（2019）『OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』, JILPT 資料シリーズ No.220, 2019年11月（関家ちさと研究員執筆）。

Atkinson, Anthony B（2015）*INEQUALITY—What Can Be Done?—*, Harvard University Press（邦訳：『21世紀の不平等』（2015）山形浩生、森本正史訳）。

Barr, Nicholas（2020）*The Economics of the Welfare States*, 6th edition, Oxford University.

財務省財務総合政策研究所総務研究部
〒100-8940 千代田区霞が関3-1-1
TEL 03-3581-4111（内線 5487,5489）