

第3章

雇用をめぐる変化と課題



第3章

雇用をめぐる変化と課題

第1章では、感染拡大防止策の下、飲食や宿泊を始めとした接触型のサービス消費が弱いこと、その結果、こうした業種では政策支援を受けながら雇用維持を図る状態が続いており、新規の雇用創出には至っていないことを示した。他方、第2章においては、政策支援を受けつつ、感染症の終息した先を見据えた企業の事業転換の動きが生じていることも紹介した。そこでは、デジタル技術を一層活用することで、省人化を進めると同時に、新たなサービスを生み出す動きも生じている。こうした動きを加速するためには、技術を使う雇用者側への働きかけも重要となってくる。そこで本章では、感染拡大以前からの動きも踏まえつつ、雇用者の働き方にみられる変化と関連する政策上の課題を整理する。

第1節 雇用をめぐる変化

ここでは、雇用をめぐる変化について、20年程度のすう勢的な動きを振り返りつつ、感染拡大後の動向までを整理する。最初に、人口や平均世帯の変化、そして働き方の変化について示していく。

1 世帯や雇用構造の変化

●世帯構成に占める2人以上世帯は減少しているが、共働き世帯は増加

最初に我が国の人口や世帯の動向を確認しておこう。総務省「国勢調査」や「人口推計」によると、日本の総人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じ、2020年には1億2,623万人となった。また、人口が減少する下で、世帯数は2000年の4,706万世帯から一貫して増加し、2020年には5,572万世帯となっている（第3-1-1図（1））。

世帯の規模（1世帯当たりの人員）は、3人以上の世帯が減少し、単身の世帯が増加することで、2000年の2.70人から2020年には2.27人へと縮小している。特に、単身世帯¹の占める割合は、2000年の27.6%から2015年には34.5%へと上昇している（第3-1-1図（2））。

なお、世帯主の年齢別構成比をみると、65歳以上の世帯主の割合が2000年の23.8%から

注 (1) 総務省「国勢調査」や国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」における正式な呼称は「単独世帯」であるが、ここでは文脈上「単身世帯」と記載することとする。

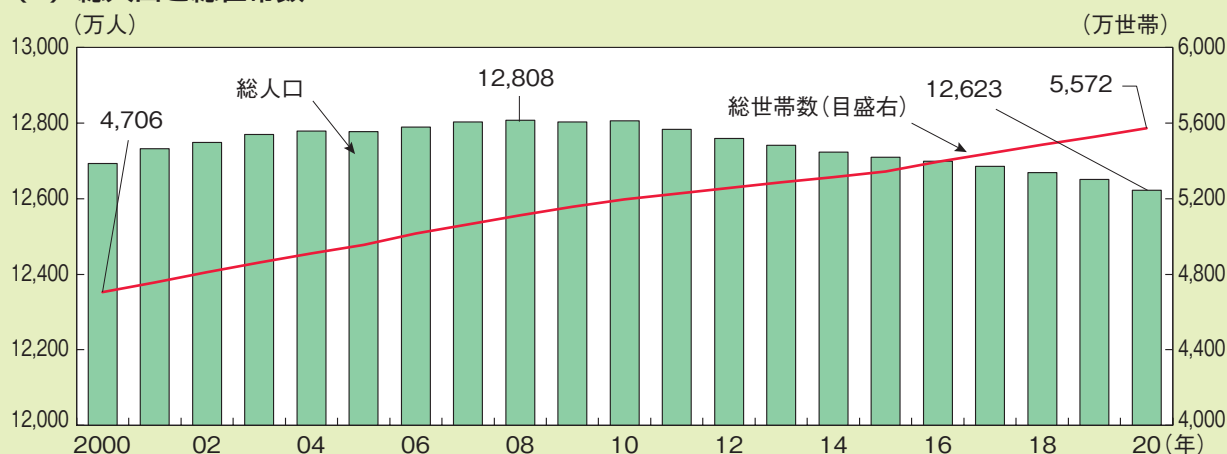
2015年は36.1%へと上昇している。同時に、こうした世帯主世帯の人員規模をみると、単身世帯割合が上昇している（第3-1-1図（3）（4））。

2人以上の世帯数割合が減少する中でも、いわゆる共働き世帯の割合が増加している。総務省「労働力調査」によると、2000年から2020年にかけて、共働き世帯が1,319万世帯から1,516万世帯に増加し、専業主婦世帯が1,032万世帯から680万世帯に減少した結果、共働き世帯の占める割合は56.1%から69.2%へ上昇した²（第3-1-1図（5））。

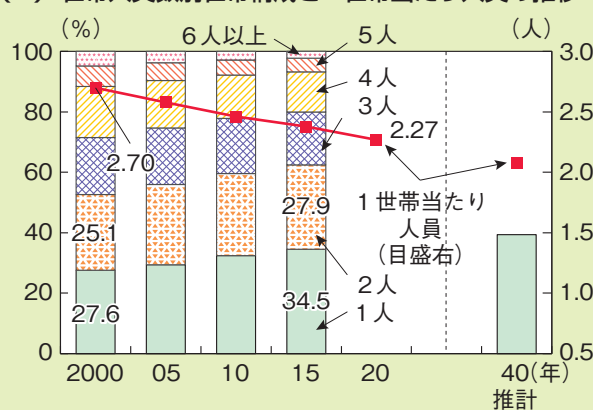
第3-1-1図 世帯構成の変化

世帯構成に占める2人以上世帯は減少しているが、共働き世帯は増加

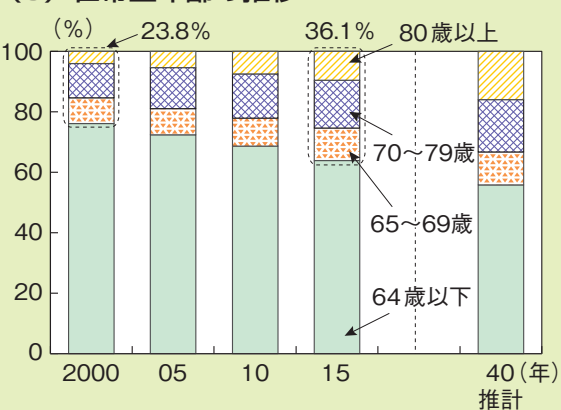
（1）総人口と総世帯数



（2）世帯人員数別世帯構成と1世帯当たり人員の推移

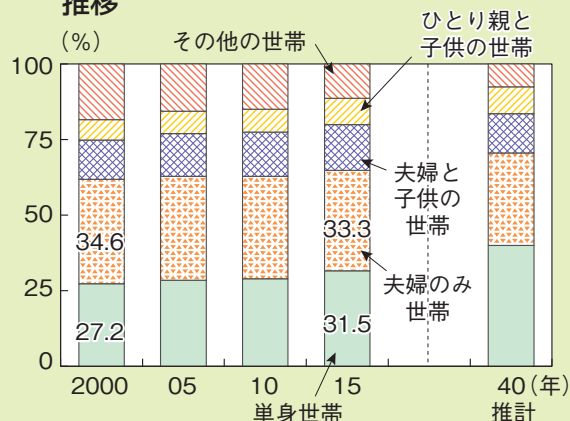


（3）世帯主年齢の推移

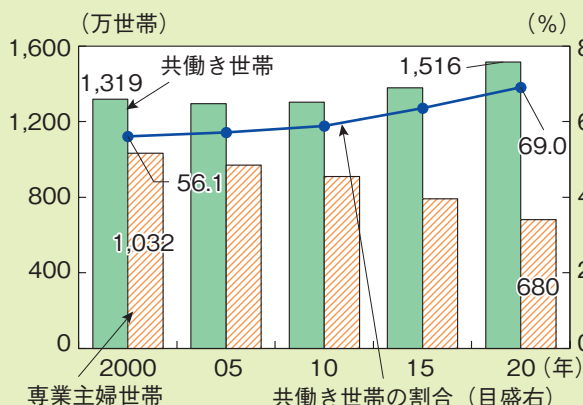


注 (2) 男性就業者世帯に占める共働き世帯の割合。

(4) 世帯主年齢65歳以上世帯の世帯タイプの推移



(5) 男性就業者世帯のうち共働き世帯と専業主婦世帯の推移／割合



- (備考) 1. (1) は総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」「人口推計」(国勢調査実施年は国勢調査人口による)「令和2年国勢調査 人口速報集計」により作成。2016～2019年は内閣府による試算値。
 2. (2)～(4)は、2040年推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(平成30年推計)、その他は総務省「国勢調査」により作成。「国勢調査」は2020年分は「令和2年調査 人口速報集計」、その他は各調査年の確報集計を参照。(2)の世帯人員数別世帯構成は一般世帯、1世帯当たり人員は総人口÷総世帯数から算出。
 3. (5)は総務省「労働力調査」により作成。

●共働き世帯の増加もあり、女性の雇用者数が増加

こうした世帯構成や働き手の数の変化を雇用面からみていこう。総務省「労働力調査」では、雇用者を世帯類型や続柄別に集計しているが、現行の続柄区分に基づく³データをみると、役員を除く雇用者のうち、単身世帯割合が3%ポイント上昇する一方、2人以上世帯の世帯主の割合は、2.4%ポイント低下し、同世帯の配偶者の割合が4%ポイント上昇している(第3-1-2図(1))。男女別に続柄別の雇用形態をみると、男性の2人以上世帯の世帯主では、高齢期の雇用増も反映し、契約社員・嘱託等の雇用形態が増加している。単身者では、正規雇用の割合は2000年から2020年の間に10%ポイントほど低下したが、2010年以降、正規雇用者数は増加している(第3-1-2図(2)(3))。また、配偶者の続柄にある女性の雇用者は、総数が2000年の973万人から1,343万人へと約4割増加しているが、正規雇用や契約社員・嘱託、あるいは派遣も伸長し、パート・アルバイトの割合は5割強と変わらない(第3-1-2図(4))。単身者の女性については、2000年から2010年の間は増加がみられないものの、その後は大幅に増加している。減少していた正規雇用者数は増加に転じているが、契約社員・嘱託や派遣形態の雇用者が増加したこともあり、その割合は67.6%から55.3%へ低下している(第3-1-2図(5))。

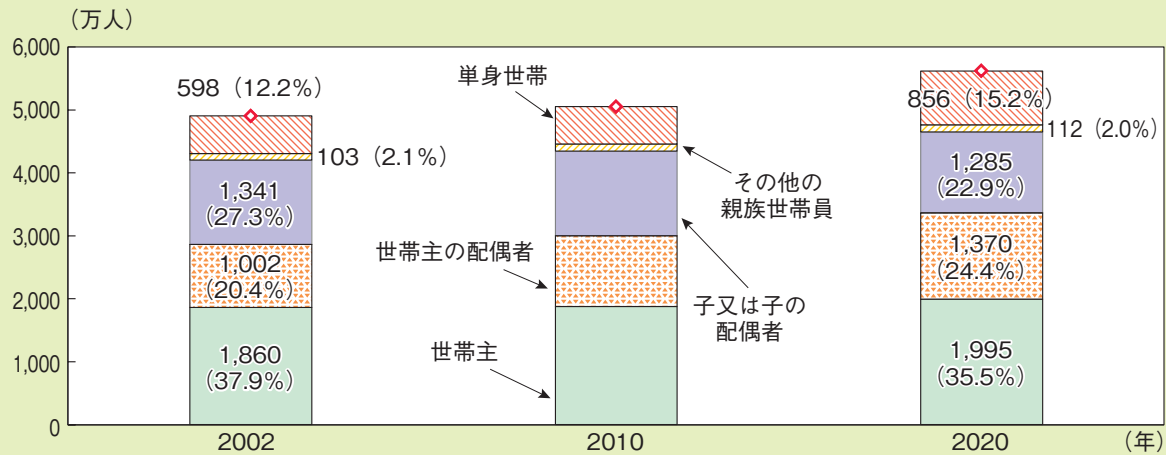
注 (3)「子又は子の配偶者」の区分は「労働力調査(詳細集計)」以降設けられた。

第3-1-2図 続柄別・雇用形態別割合の推移

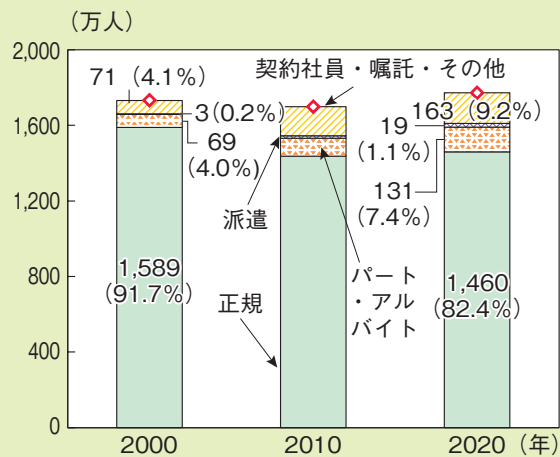
共働き世帯の増加もあり、女性の雇用者数が増加

続柄別・雇用形態別雇用者数の推移

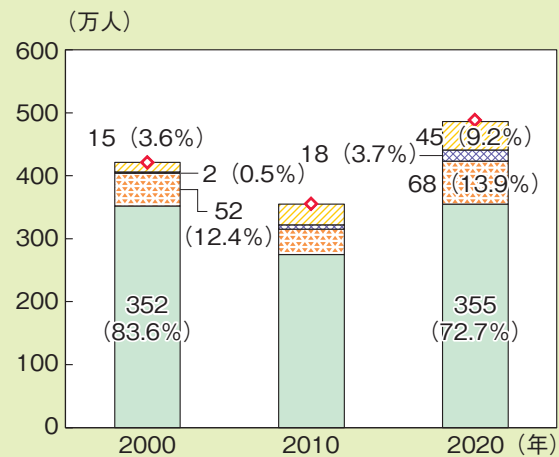
(1) 男女計（続柄別）



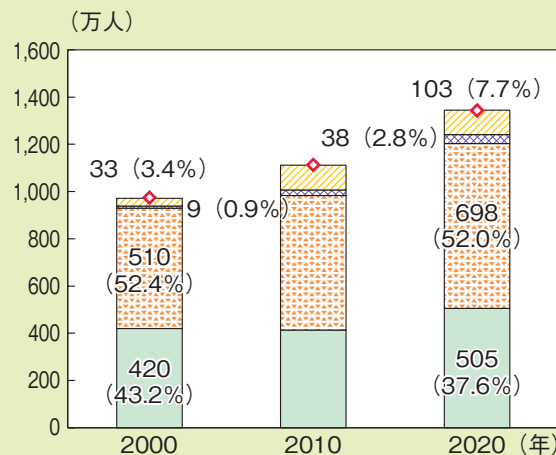
(2) 男性・2人以上世帯の世帯主（雇用形態別）



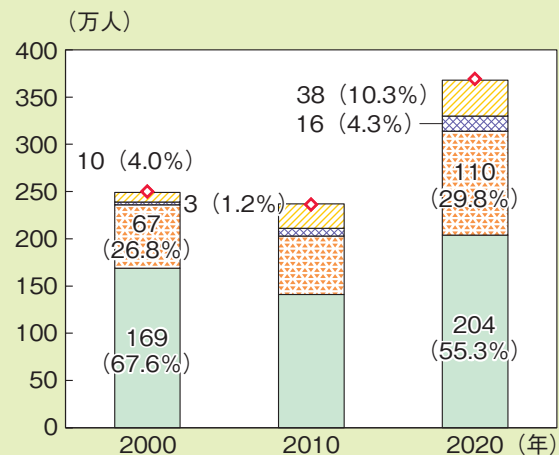
(3) 男性・単身世帯（雇用形態別）



(4) 女性・世帯主の配偶者（雇用形態別）



(5) 女性・単身世帯（雇用形態別）



(備考) 総務省「労働力調査」「労働力調査特別調査」により作成。

● 2013年以降、いわゆる不本意非正規の割合は減少

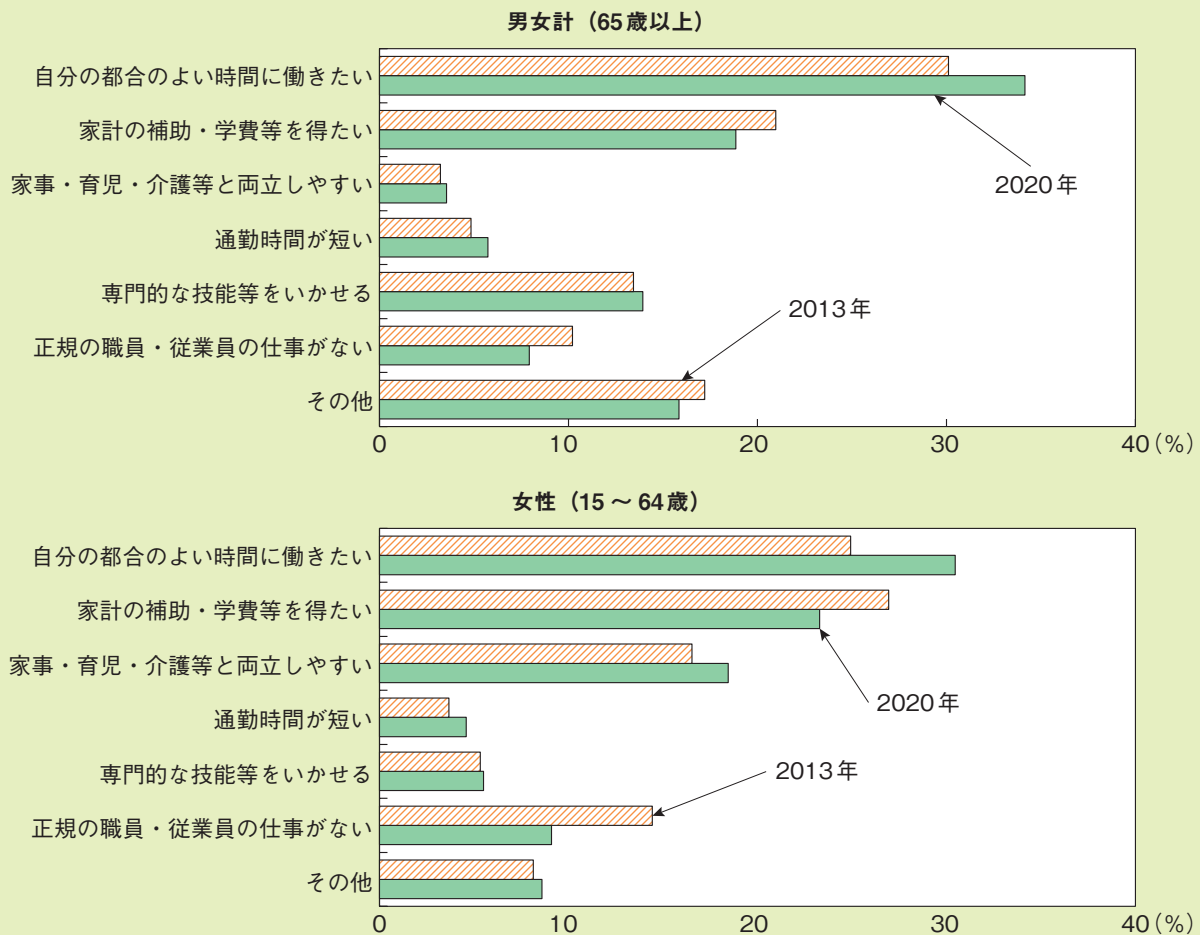
総務省「労働力調査」では、非正規雇用労働者が現職の雇用形態に就いている理由への回答がある。65歳以上の男女及び15～64歳の女性による回答を2013年と2020年の2時点で比べると、2020年は「自分の都合の良い時間に働きたい」の回答割合が増えており、また最も高くなっている。65歳以上の男女では、「正規の職員・従業員の仕事がない」の回答割合が低下しており、希望する雇用形態での就業が促されているとみられる。15～64歳の女性の回答では、「家事・育児・介護等と両立しやすい」が増加となる一方、「家計の補助・学費等を得たい」や「正規の職員・従業員の仕事がない」の回答割合は減少しており、こちらも選択動機に変化がみられる（第3-1-3図（1））。

● 雇用形態の変化もあり、労働時間数は減少

以上のような雇用者や雇用形態の変化を受けて、平均的な労働時間は減少傾向が続いている。月間の一人当たり労働時間は、20年間で154.7時間から135.2時間まで減少している。減少時間（19.5時間）について、フルタイムの一般労働者の労働時間、パートタイム労働者の労働時間、パートタイム労働者比率に要因分解すると、それぞれの寄与は、6.3時間、5.4時間、8.2時間となる。労働時間の短縮は、一般、パートそれぞれでも進んだが、高齢者や女性の労働参加が進み、パートタイム労働者の割合も上昇してきたことから、雇用形態の変化によって、42%程度が説明される結果となっている（第3-1-3図（2））。もっとも、次項にて詳しくみていくが、2020年の労働時間には感染症の影響を受けた休業による減少が含まれており、2019年までの寄与をみると、それぞれ3.4時間、4.1時間、8.5時間と、雇用形態の変化によって説明される割合は54%程度となる。

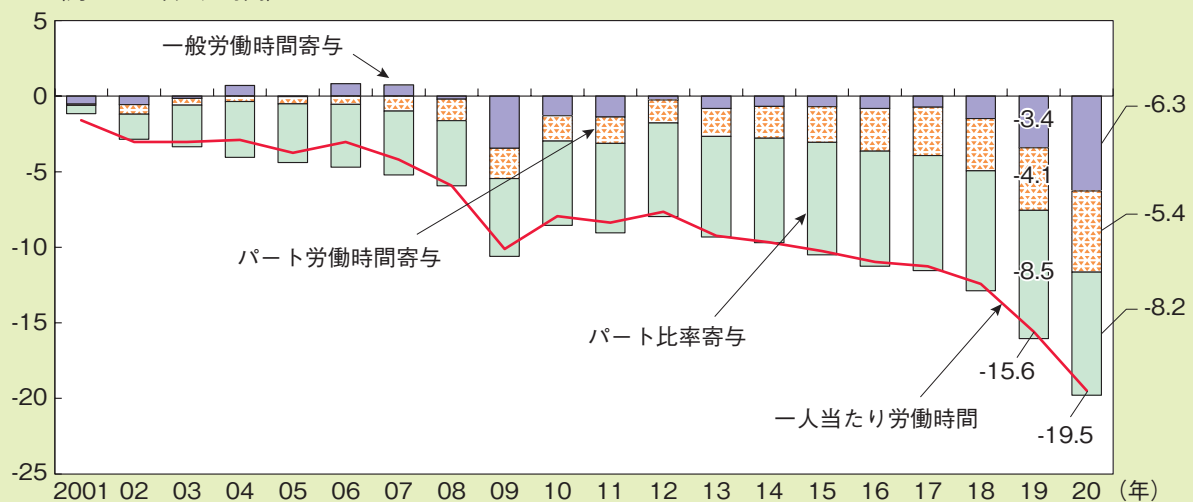
第3-1-3図 雇用形態の選択動機と労働時間の変化

2013年以降、いわゆる不本意非正規は減少。雇用形態の変化もあり、労働時間数は減少
(1) 非正規雇用についている理由(2020年と2013年の比較)



(2) 一人当たり労働時間の変化の寄与度分解

(対2000年差、時間)



(備考) 1. 総務省「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」により作成。

2. (2) の労働時間は、1か月当たりの平均値。

コラム

3-1 外国人労働者の動向

我が国における外国人労働者数は、2008年に48.6万人、雇用者全体に占める割合は0.9%だったが、2019年には165.9万人に達した。2020年は、感染拡大に伴う出入国制限措置が取られたことから増勢は大幅に鈍化したものの、172.4万人となり、雇用者全体に占める割合は2.9%となっている（コラム3-1図（1））。

外国人労働者の増加に伴い、外国人を含む世帯（外国人のみの世帯と、日本人と外国人の複数国籍世帯の合計）数も増加している。住民基本台帳で比較可能な2013年以降、7年間で141.1万世帯から216.6万世帯へと増加し、総世帯の増加数に占める割合は30.9%となっている（コラム3-1図（2））。

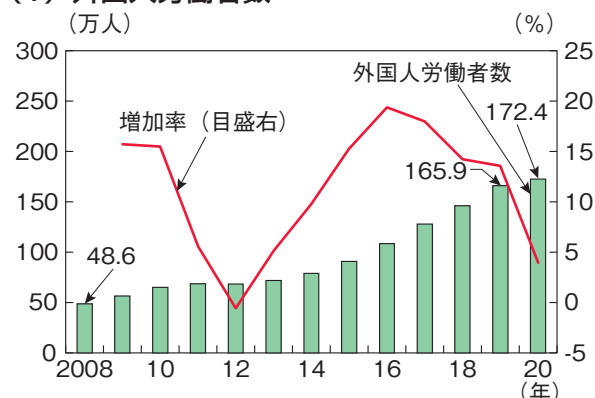
2020年の外国人労働者の内訳を在留資格別にみると、身分に基づく在留資格（定住者・永住者・日本人の配偶者等・永住者の配偶者等）が54.6万人と最も多く、次いで技能実習40.2万人、資格外活動（留学生のアルバイト等）37.0万人、専門的・技術的分野の在留資格36.0万人、特定活動4.6万人となっている（コラム3-1図（3））。

産業別に在留資格の動向をみると、在留目的が仕事と連動する技能実習及び特定活動⁴について、前者は建設業や製造業、後者は医療・福祉の割合が高い。資格外活動は宿泊業・飲食業、卸売・小売業等が多く、留学生等がアルバイト等として就業していることがうかがえる。また、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から就労目的で在留が認められている専門的・技術的分野は、情報通信業に就労する外国人の8割弱、教育業の約4割を占めている（コラム3-1図（4））。

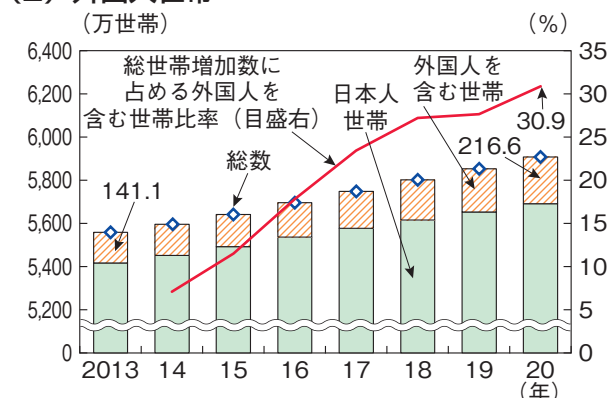
専門的・技術的分野として分類されている在留資格のうち、2019年4月に創設された特定技能⁵は、製造業のほか農業や建設業に多く、2021年3月で約2万人を超えている（コラム3-1図（5））。このほか、特に高度な専門知識や技術等を有すると認められた外国人に対して付与される在留資格である高度専門職の動向をみると、制度創設の2015年4月以降、国が積極的に高度外国人材の受入れを推進したこともあり、2020年末現在における在留者数は約1.7万人に達している（コラム3-1図（6））。

コラム3-1図 外国人労働者の動向
外国人労働者とその世帯は増加

(1) 外国人労働者数



(2) 外国人世帯

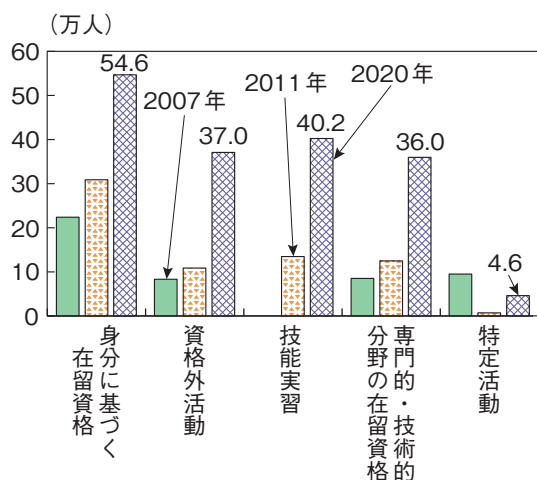


注

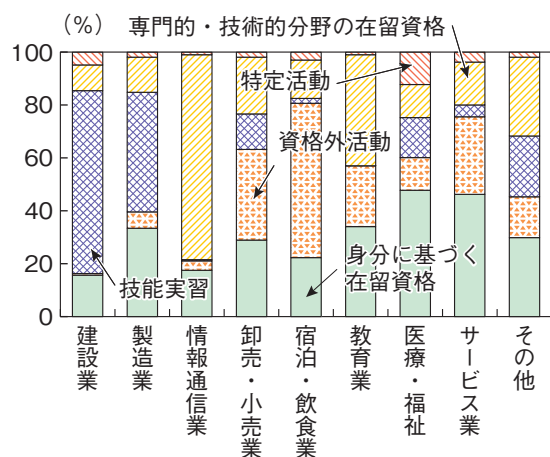
(4) 法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動。例えば、外交官等の家事使用人やアマチュアスポーツ選手、経済連携協定に基づく外国人看護師、介護福祉士候補者等。在留期間は5年、3年、1年、6月、3月又は法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）とされている。

(5) 特定技能制度とは、中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる仕組み。特定技能1号と特定技能2号があり、介護分野や農業分野をはじめとした特定産業分野14分野において特定技能外国人の受入れを行っている。特定技能1号は相当程度の知識又は経験が必要とする技能を必要とする業務に従事するとされ、特定技能2号は熟練した技能を必要とする業務に従事するとされている。なお、特定技能2号については、現時点で建設分野及び造船・船用工業分野においてのみ受入れを行うこととされている。

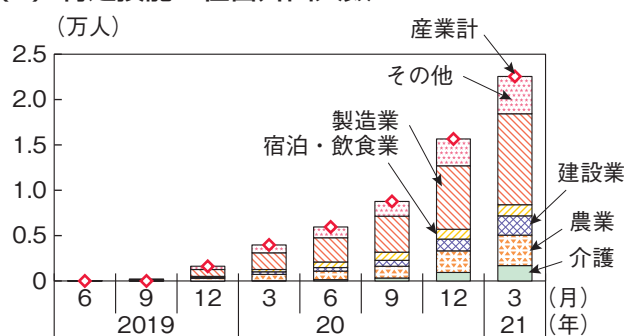
(3) 在留資格別外国人労働者数



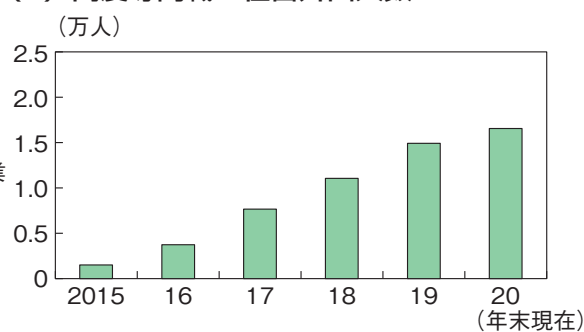
(4) 産業毎にみた外国人労働者の在留資格別の割合



(5) 特定技能 在留外国人数



(6) 高度専門職 在留外国人数



- (備考) 1. (1) (3) (4) は厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」により作成。在留資格のうち「不明」の場合は省略した。(4) の「その他」は、全体から各産業別の人数を引き、算出したもの。
2. (2) は総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」により作成。外国人のみの世帯と、日本人と外国人の複数国籍世帯の合計を「外国人を含む世帯」と表記。2013年は3月末、2014年以降は年初時点。
3. (5) は出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」により作成。宿泊分野と外食業分野の合計を「宿泊・飲食業」とし、産業機械製造業分野と飲食料品製造業分野の合計を「製造業」、「その他」は、全体から宿泊・飲食業、製造業、農業、建設業、介護を引き、算出したもの。
4. (6) は出入国在留管理庁「在留外国人統計(旧登録外国人統計)統計表」により作成。高度専門職は「高度専門職1号イ」「高度専門職1号ロ」「高度専門職1号ハ」「高度専門職2号」の合計。
5. 住民基本台帳に基づく人口は、外国人の把握が2013年7月以降でそれ以前からの外国人人口を把握できないなどの特徴がある。「特定技能在留外国人数の公表」は、令和元年6月末以降の公表であり、令和3年3月末時点で、3年間の在留期間を要する特定技能2号外国人は存在しない。

2 感染症下における雇用の変化

前項では、世帯構成と働き手の変化、そして雇用形態の変化について、女性の雇用者が増加したことや平均労働時間が減少してきたことを示した。ここでは、2020年以降の感染拡大下において生じた変化をみていく。

● 2020年の労働時間減少は、休業を反映する出勤日数の減少が主要因

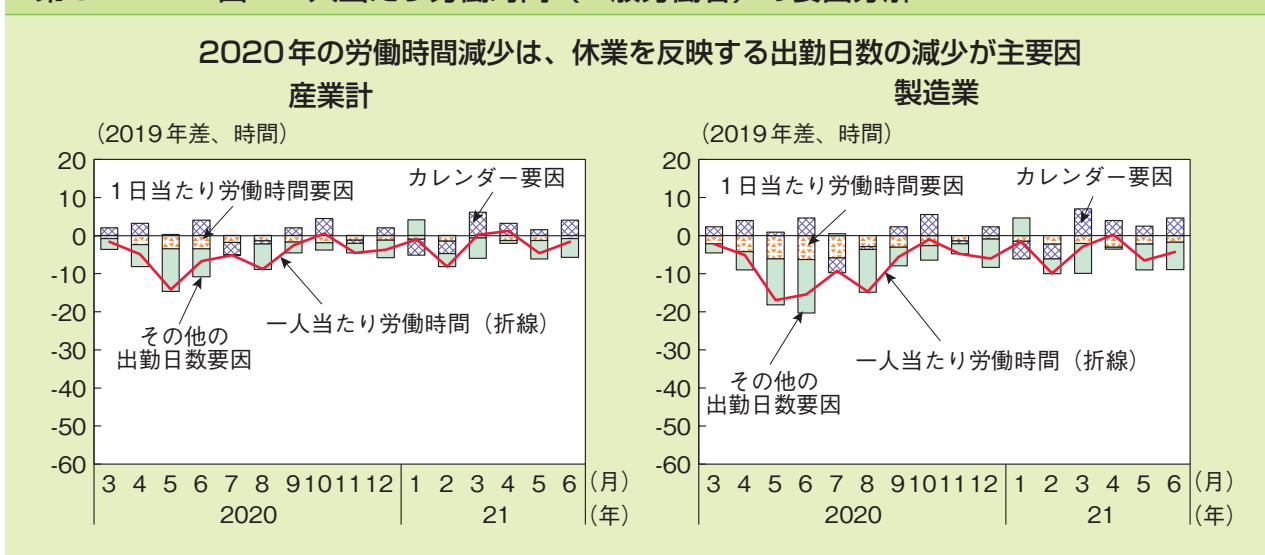
前項でも触れたとおり、2020年の労働時間の減少が感染症の影響を受けていることは明ら

かであるが、その要因がどの程度なのか分析しよう。具体的には、業種別の一人当たり労働時間（一般労働者）の減少について、1) 一日当たり労働時間、2) 土日数や祝日数の増減といったカレンダー要因、3) 感染症の影響を含む休業や有給休暇取得等のその他の出勤日数要因の三つに分解する。その際、2019年との差をとることによって、感染症の影響を評価しよう。

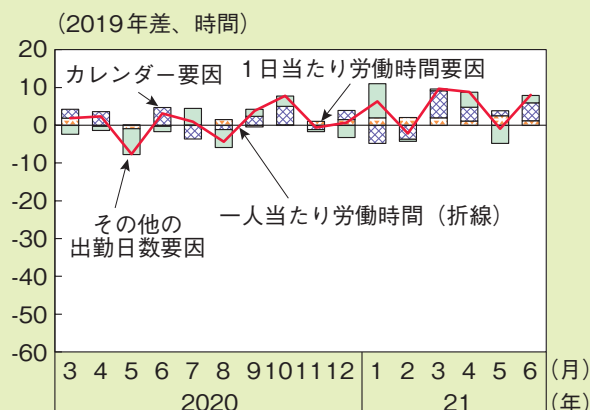
まず、製造業では最初の緊急事態宣言下にあった2020年5月に17時間程度の落ち込みがみられ、3) その他の出勤日数要因が多くを説明していた。その後、宣言が解除されて経済活動が再開されたが、生産の増加に伴って、こうした要因の寄与は相対的に小さくなっている（第3-1-4図）。

非製造業は業種別に評価しているが、一人当たり労働時間は、情報通信業や医療・福祉では、おおむね2019年並みかそれを上回る長さで推移し、3) その他の出勤日数要因による減少はほぼなかったものの、感染症の影響を大きく受けた宿泊・飲食サービス業や生活関連サービス・娯楽業では様相が異なる。2020年5月には50時間程度の大幅な落ち込みがみられ、減少の8~9割が休業を含むその他の出勤日数要因によって説明される。その後は、労働時間の減少幅に縮小傾向はみられるものの、2021年1月以降、再度の緊急事態宣言の下で飲食業等に限定して営業の自粛要請等が実施されたこともあり、その他の出勤日数要因のマイナス幅が再び拡大している。

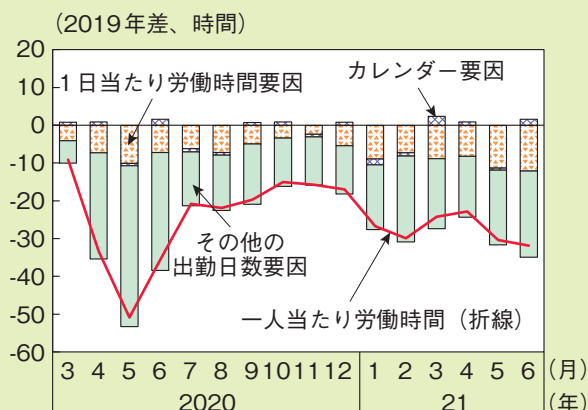
第3-1-4図 一人当たり労働時間（一般労働者）の要因分解



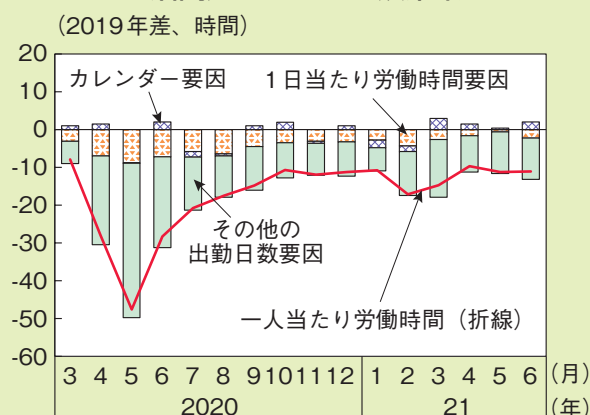
情報通信業



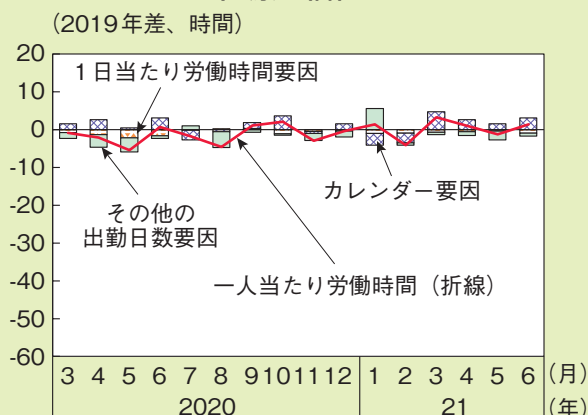
宿泊・飲食サービス業



生活関連サービス・娯楽業



医療・福祉



(備考) 1. 厚生労働省「毎月勤労統計調査」により作成。

2. 出勤日数のカレンダー要因による変化は、次の回帰式で推計。括弧内はそれぞれの係数のt値。なお、超過労働時間については、1日当たり労働時間要因に含まれる。

- ①産業計 (出勤日数) = $-0.39 \times \text{祝日数} - 0.25 \times \text{土日数} + 22.6$ (-6.47, -3.47)
- ②製造業 (出勤日数) = $-0.46 \times \text{祝日数} - 0.27 \times \text{土日数} + 22.6$ (-5.72, -2.85)
- ③情報通信業 (出勤日数) = $-0.43 \times \text{祝日数} - 0.28 \times \text{土日数} + 22.2$ (-7.15, -3.95)
- ④宿泊・飲食サービス業 (出勤日数) = $-0.10 \times \text{祝日数} - 0.09 \times \text{土日数} + 22.1$ (-1.06, -0.81)
- ⑤生活関連サービス・娯楽業 (出勤日数) = $-0.18 \times \text{祝日数} - 0.12 \times \text{土日数} + 22.2$ (-1.96, -1.13)
- ⑥医療・福祉 (出勤日数) = $-0.32 \times \text{祝日数} - 0.20 \times \text{土日数} + 22.1$ (-7.52, -3.84)

●雇用者数を感染拡大前と比べると、正規雇用は増加し、非正規雇用は減少

2020年の労働時間は、需要変動を調整するために大きく変化した。時間調整を超えて雇用者数も変動した。感染拡大前の2019年と比べると、雇用者数は、2020年4－6月期に大きく減少し、減少した水準から持ち直しの動きが始まるのは10－12月期であった。2021年の前半6か月は、振れを伴いながらも2019年に比べると減少した水準で推移している。雇用形態別にみると、パート・アルバイト等の雇用者数が減少している一方、正規の雇用者数は増加基調で推移している（第3-1-5図（1））。

性別及び年齢別にみると、2020年は、男女ともに減少していたが、今年に入り、女性の雇用は男性よりも早く持ち直している。女性の雇用増減を年齢別に分けると、65歳以上の雇用者数（2019年対比）は、2021年に入ってからプラスで推移し、64歳以下はいまだマイナスで

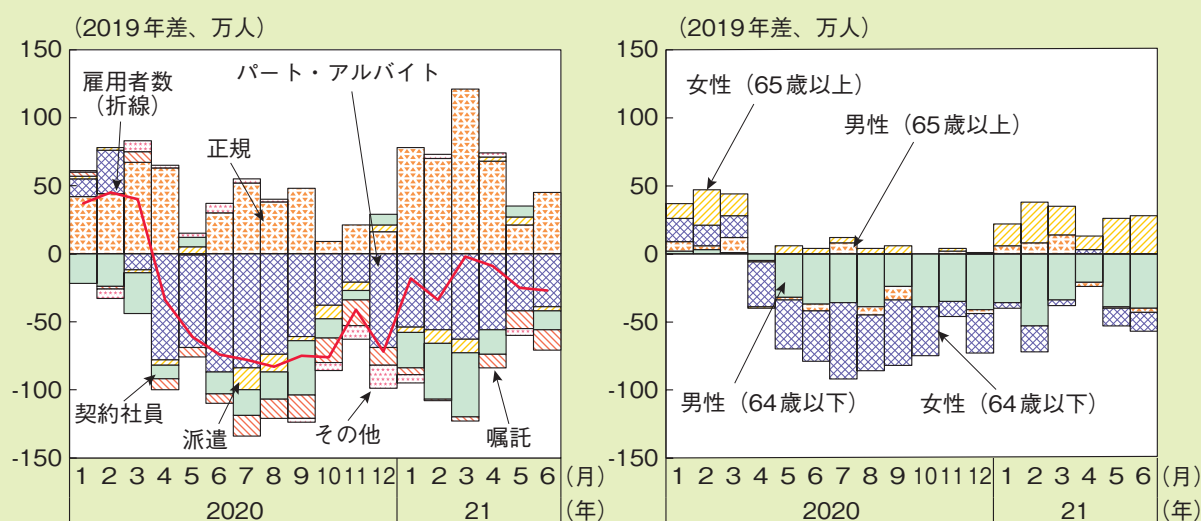
ある。男性の雇用者数は、64歳以下のマイナス傾向が続いており、65歳以上はおおむね2019年水準で推移している（第3-1-5図（2））。

男女の年齢別雇用者の動きを正規・非正規別にみると、65歳以上の女性は、正規・非正規のいずれの雇用形態においても、2019年に近い水準で推移しているが、64歳以下の女性は、正規が増加傾向、非正規は減少傾向で推移してきた。こうした動きの背景としては、医療・福祉業などにおける基調的な正規雇用者の増加があるほか、いわゆる働き方改革の一環として、パートタイム・有期雇用労働法が2020年4月から大企業（2021年4月から中小企業）に対して施行されたことが影響している可能性も考えられる。企業においては、正規雇用者と非正規雇用者の不合理な待遇差の解消を図る際、ボーナス制度の導入等を通じた非正規雇用の待遇を変える動きだけでなく、同時に、非正規雇用の者を正規化する動きがみられた⁶。2020年以降の感染拡大下においても、こうした動きが継続していたことがうかがえる。なお、男性の場合は、65歳以上において、正規雇用が増加傾向、非正規雇用が減少傾向となっており、女性と同様の動きがみられるが、64歳以下については、正規・非正規のいずれの雇用形態においても減少傾向がみられた（第3-1-5図（3）（4））。

また、2021年1-6月の雇用者数について、産業別・雇用形態別に2019年からの増減をみると、感染症の影響が大きい宿泊・飲食サービス業や生活関連サービス・娯楽業では、女性を中心に非正規雇用が大幅に減少している。一方、需要が増加している情報通信業や医療・福祉等では正規雇用が増加している（第3-1-5図（5））。

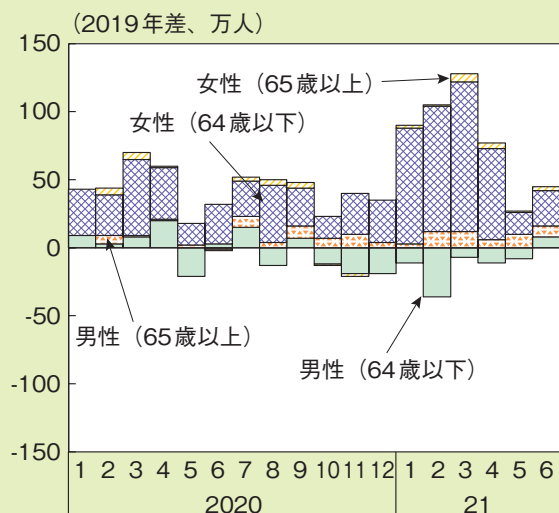
第3-1-5図 雇用者数（男女別・雇用形態別）の推移

雇用者数を感染拡大前と比べると、正規雇用は増加し、非正規雇用は減少
 (1) 雇用形態別雇用者数（役員を除く）
 (2) 性別・年齢別雇用者数（雇用形態計）

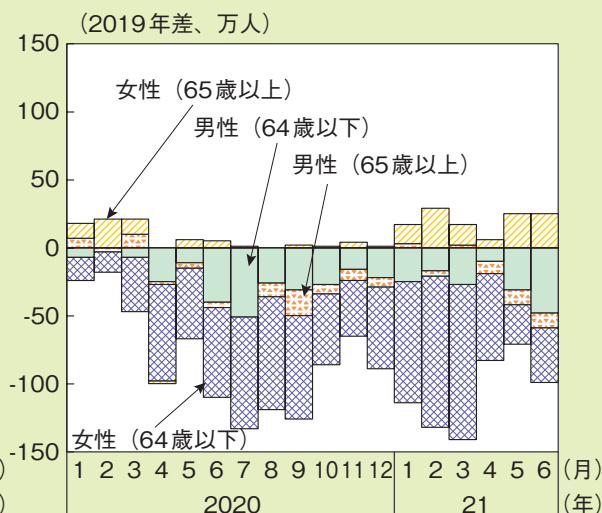


注 (6) 内閣府（2020）第2章第2節を参照。

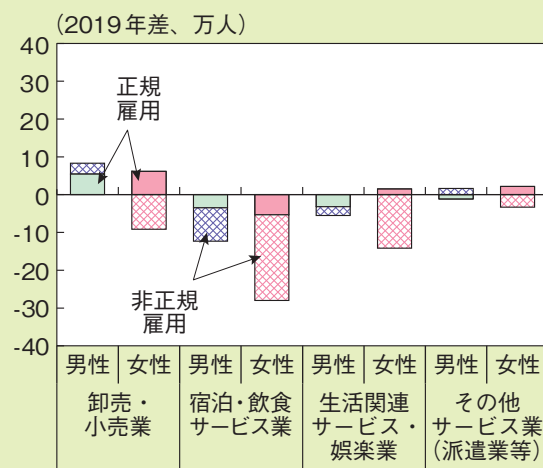
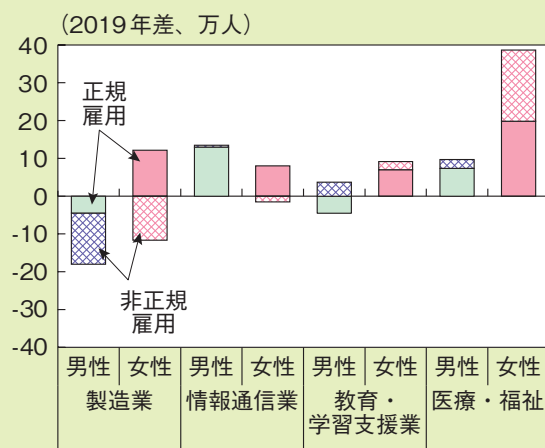
(3) 正規雇用労働者



(4) 非正規雇用労働者



(5) 産業別・雇用形態別雇用者数 (2021年1～6月平均)



(備考) 総務省「労働力調査」により作成。

● 感染症の影響が大きい属性は、国内外に類似性

感染拡大を受けた就業環境の変化は我が国だけで生じたものではなく、世界各国でみられた⁷⁾。ここで、OECD (2021) が加盟国における雇用変動を分析した結果を紹介しよう。これによると、加盟国で感染拡大による雇用への影響が顕著に現れた2020年4～6月期を中心に雇用調整圧力が生じたが、影響を受けた雇用者の傾向として、1) 雇用形態ではパートタイム、2) 個人属性では若者と高齢者、男女間では相対的に女性 (第3-1-6図 (1))⁸⁾、3) 教育期間別

注 (7) ILO (2021) のまとめによると、世界全体での2020年の労働時間は感染症拡大前の2019年10～12月期と比較して8.8%、フルタイム労働者換算で2億5,500万人に相当する減少となり、リーマンショック時の約4倍となった。雇用喪失の規模は2019年比で1億1,400万人、このうち失業者は3,300万人、非求職者数は8,100万人と、主として非求職者数の増加によりもたらされているとしている。また、雇用減少率は男性が3.9%減、女性が5.0%減と女性の減少率が高く、25歳以上の成人労働者よりも15～24歳の若年労働者の減少率が相対的に高かったとしている。

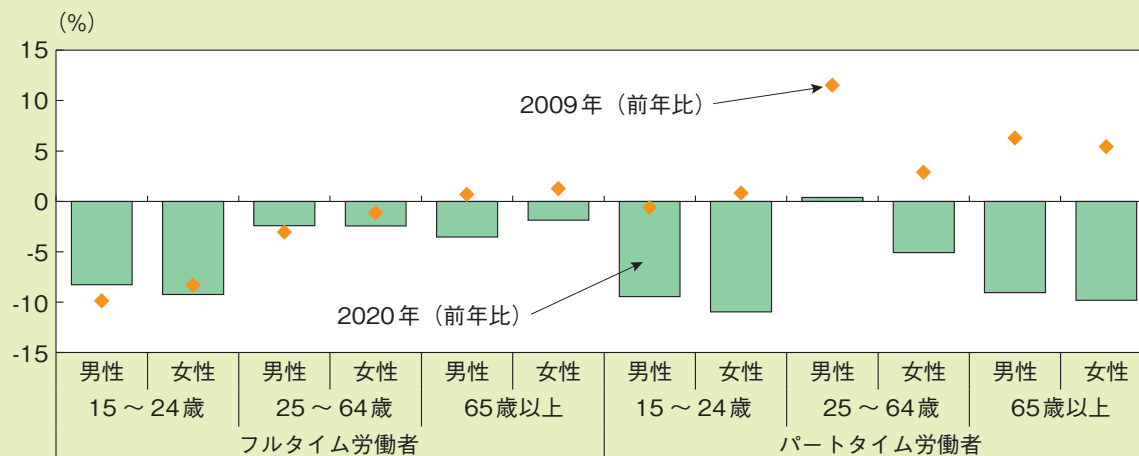
(8) なお、リーマンショック時に影響を受けた労働者については、正規雇用者、男性が多く、就業先も製造業を筆頭に、情報通信、金融等であったことから、今回との違いが指摘されている。

では短期間（相対的に低スキル）⁹、賃金水準別では相対的に低賃金者に影響が出たとされている。これを就業先の業種別にみると、雇用調整が大きい順に、宿泊・飲食サービス業、運輸・保管業、卸売・小売業等、製造業となっている（第3-1-6図（2））¹⁰。

第3-1-6図 OECD諸国における感染症の影響が大きい属性

感染症の影響が大きい属性は、国内外に類似性

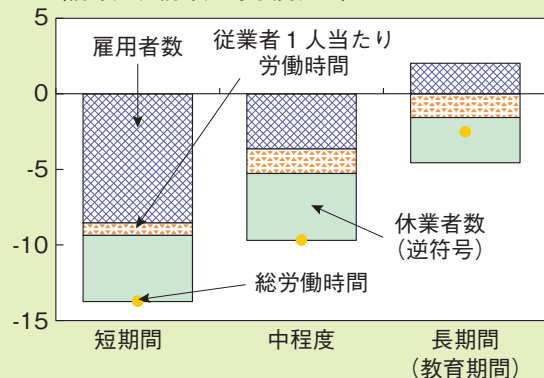
(1) 就業形態・年齢・性別の雇用者数（2009年と2020年、前年比）



(2) 総労働時間の前年比の要因分解（2020年）

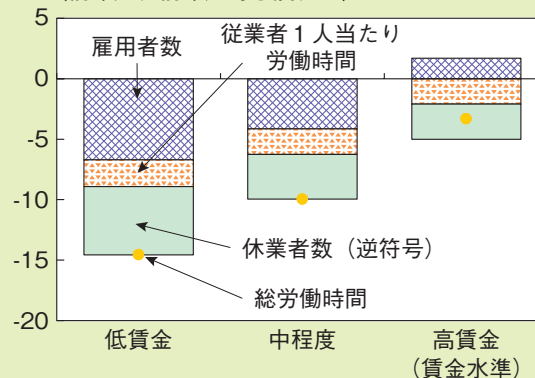
① 教育期間別

(前年比、前年比寄与度、%)



② 賃金水準別

(前年比、前年比寄与度、%)

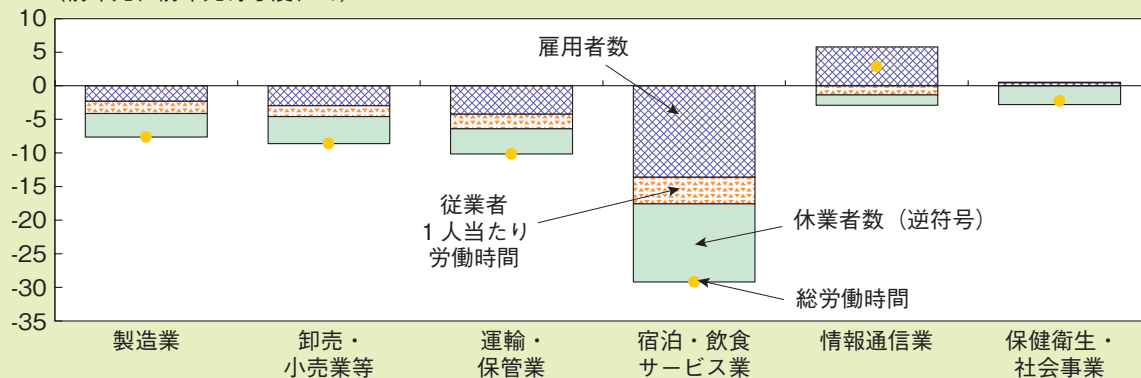


注 (9) 低スキルの定義は、学歴が高校中退以下、もしくは、ごく簡単な文章が読めるとともに単純な算数・計算ができる、とされている。

(10) OECD (2021) では、低スキル職種は一般に人工知能や機械により代替されやすく、感染拡大前より雇用者が機械に代替される動きはあったこと、感染拡大を契機に感染リスクを回避する必要性から非接触・非対面に向けたデジタル化・省力化投資が加速していること、を理由として、感染症拡大の影響が長期化する中で経済構造も変化しているため、感染拡大が終息し景気が回復しても、最も感染症拡大の影響を受けた産業や労働者グループについては回復が遅れる、もしくは戻らない可能性が高いとみている。また、このような労働需要の労働集約型から技能集約型へのシフトは、従前から存在していた労働者間の処遇格差拡大につながる恐れがあることから、成長分野への失業なき労働移動のために、職業訓練や労働者の職業能力向上がポストコロナにおける各国共通の課題であるとしている。

③業種別

(前年比、前年比寄与度、%)



(備考) 1. (1) はOECD Statistics、(2) はOECD “OECD Employment Outlook 2021” により作成。

2. (2) のうち、①はドイツを除くEU加盟国、カナダ、チリ、メキシコ、ノルウェー、スイス、トルコ、英国、アメリカの平均。②、③は、①の集計対象国からカナダを除き、日本を含む平均。

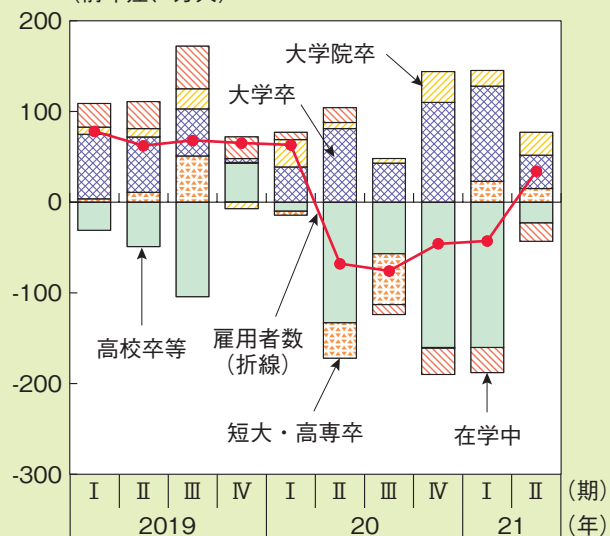
こうした海外での分析結果を踏まえて、我が国における感染症が雇用に与えた影響についてみると、2019年時点でも進学率の上昇を背景として大学卒以上の雇業者数は増加傾向、高校卒等には減少傾向がみられたが、2020年4－6月期から2021年1－3月期にかけて、大学卒以上の雇業者数は引き続き増加する一方、高校卒等を中心に雇業者数が大きく減少するなど、学歴別にみた雇用動向の違いが顕著となった(第3-1-7図(1))。また、産業別の雇用増減をみると、感染拡大のあった2020年においても、正規雇業者数は、宿泊・飲食サービス業において減少傾向がみられたものの、全体としては前年よりも増加傾向で推移した。他方、非正規雇業者数は、宿泊・飲食サービス業を中心として、ほとんど全ての業種で減少した(第3-1-7図(2))。

第3-1-7図 感染拡大下における我が国の労働市場

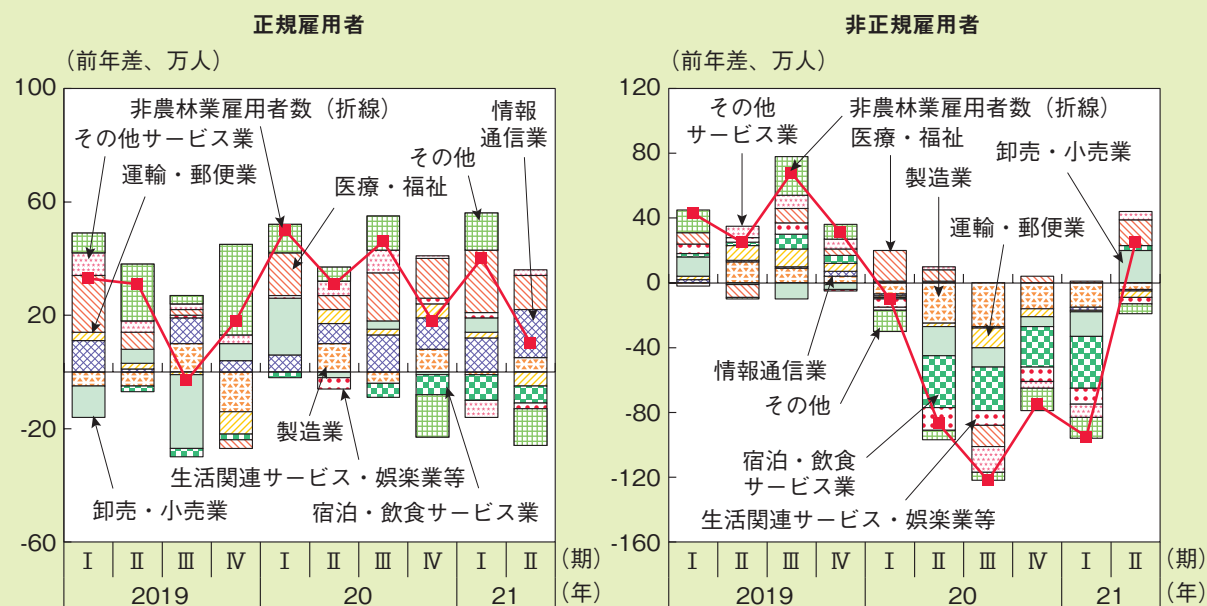
感染症の影響が大きい職種・業種は、国内外に類似性

(1) 学歴別雇業者数の推移

(前年差、万人)



(2) 産業別雇用者数の推移



3 感染拡大下における働き方の変化

前項では、感染症の影響による労働時間の減少は休業による調整が大きいことや、こうした影響が幾つかの業種に集中していること、またOECD諸国においても、同様の減少が生じていたことを紹介した。ここでは、感染拡大をきっかけに顕著となった働き方の変化、テレワークについて取り上げる。

● 感染拡大前後では、テレワーク実施率に水準差

テレワークの実施率及び実施頻度について、内閣府が実施した「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」(以下、内閣府意識調査という)を用いて推移をみよう。ここで比較するのは、第2回調査結果の①感染拡大前の2019年12月、②最初の緊急事態宣言が解除された直後に実施した2020年5月、③第2回調査期間(同年12月11日～12月17日)の3時点と、3回目の緊急事態宣言中であった④第3回調査期間(2021年4月30日～5月11日)の合計4時点である。

限られたサンプル調査の結果であり、一般化には留意が必要であるが、4回の結果をみると、感染拡大前に比べると、感染拡大後のテレワークの実施率(いずれかの形でテレワークを実施した割合)は、振れが大きいものの高まっている。また、感染拡大後の実施率は、全国平均が2～3割程度であるのに対し、東京都23区居住者の平均は4～5割強と高い(第3-1-8図(1))。テレワークの実施頻度別にみると、東京都23区は、「ほぼ100%テレワーク」と回答し

た割合が全国平均の2倍以上、また、50%以上実施する「テレワーク中心」と回答した割合も全国平均を大幅に上回っている。ただし、2020年5月時点では「テレワーク中心」と回答した割合は3分の1以上を占めていたが、2021年5月時点では、全体の実施率が上昇する中で、その割合は若干低下した。特に、ほぼ100%「テレワーク」とする割合は23.9%から14.3%へと大きく減少し、テレワークと出勤を組み合わせる形への移行がみられる。

なお、どの程度の雇用者がテレワークを実施可能かについて、アメリカの研究例によれば、アメリカでは最大37%の労働者が在宅勤務可能と試算している¹¹。これを応用した日本の研究例によれば、我が国では3割前後の労働者が実施可能とされている¹²。

●テレワーク実施と通勤時間の減少により、生活時間の配分は変化

次に、感染拡大前後の通勤時間の変化をみると、テレワークの実施状況と連動しており、通勤時間が「減少した」とする割合は、全期間を通して東京都23区が最も多くなっている。ただし、その割合は2021年5月調査では若干低下しており、前述のテレワークと出勤を組み合わせる形への移行の動きと整合的となっている（第3-1-8図（2））。

テレワークの実施や通勤時間の短縮は、結果として在宅時間の増加をもたらしている。感染拡大前と比較した家族と過ごす時間の変化をみると、2020年5月時は、約7割が感染拡大前よりも増加したと回答し、その後の調査においても5割弱となっている（第3-1-8図（3））。また、感染拡大前の2019年12月と比較して「家族と過ごす時間が増加した」と回答した者に対して「現在の家族と過ごす時間を保ちたいと思うか」と聞いた設問については、「保ちたい」あるいは「どちらかというと保ちたい」とする割合が8割を超えている。こうしたこともテレワーク実施率の定着には寄与したと考えられる。なお、テレワークを実施したメリットとして、通勤時間の削減や家族と過ごす時間の増加（余暇時間の増加）を挙げる結果は、複数のアンケート調査でも確認されている。例えば、国土交通省（2021）では、テレワークのメリットとして、回答者の7割強が通勤の負担軽減を、また約6割が時間の有効活用を挙げている。パーソル総合研究所（2020）のアンケート調査でも、通勤や移動にかかる時間の削減や通勤や移動のストレスがないとの回答が各々7割、また家族と過ごす時間が取れるとの回答が5割となっている。このほか、労働政策研究・研修機構（2021）では、在宅勤務継続者の平日一日当たり余暇時間は、感染拡大前と比較した場合、2020年4～5月中は0.3時間、2020年12月は0.16時間程度増加したとしている。

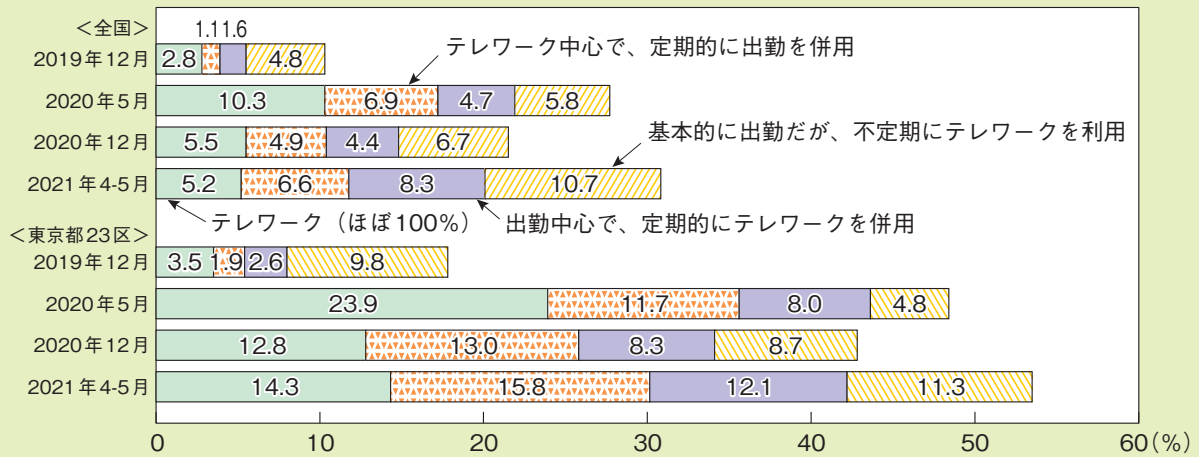
注 (11) Dingel and Neiman (2020) による。アメリカの職業情報データベースであるO-NET (Occupational Information Network) に基づき、968の職業について、職業毎の業務情報から在宅勤務可能性指標の値を算出している。

(12) 小寺 (2020) による。Dingel and Neiman (2020) の分析結果を我が国に適用するため、「職業情報提供サイト」(以下、「日本版O-NET」という)) のデータを利用してアメリカと日本の総務省「国勢調査」における職業小分類とアメリカの職業分類との対応関係をより実態に沿うよう補正して試算している。なお、「日本版O-NET」とは、「未来投資戦略2018」(平成30年6月15日閣議決定) に基づき、2020年3月より開設されたもの。

第3-1-8図 在宅時間の変化

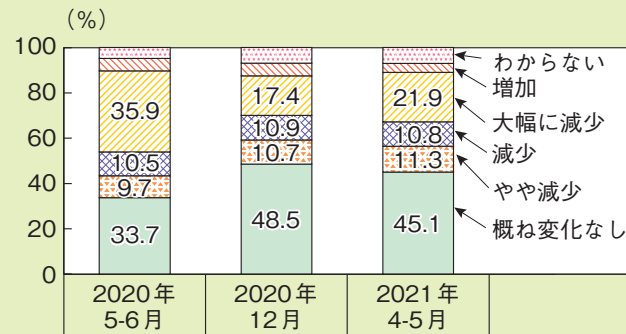
感染拡大前後では、テレワーク実施率に水準差。
テレワーク実施と通勤時間の減少により、生活時間の配分は変化

(1) 地域別テレワークの実施率及び実施頻度（就業者の居住地域）

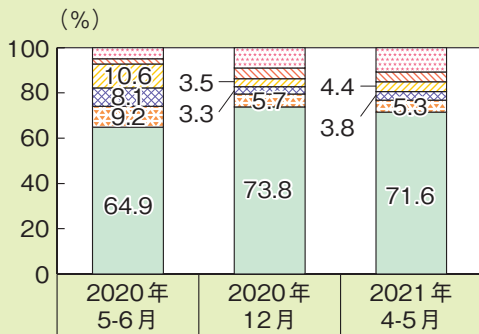


(2) 通勤時間の変化

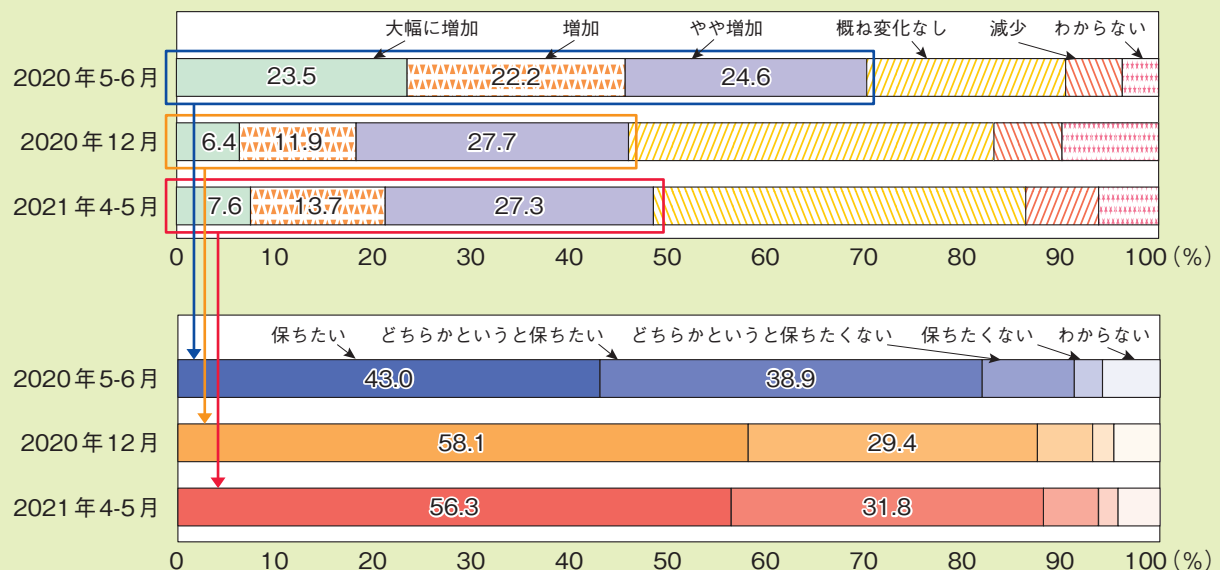
① 東京都23区



② 地方圏



(3) 家族と過ごす時間の変化



（備考）内閣府「第3回新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」により作成。

●ルーティン（定型）化した仕事はテレワークに馴染まない傾向

感染拡大を契機にテレワークの普及が進んだことを指摘したが、これを更に進めるには、普段行っている仕事のうち、どの程度をテレワークに移行可能かを把握することが有用である。テレワーク実施率と仕事＝タスクの性質に関する雇用者の主観的な意識（ルーティンワーク（定型的な仕事）の度合い、肉体労働の度合い、対人でのやりとりの度合いを、回答者が主観に基づき0～100までの値で回答。）との関係に着目した先行研究^{13,14}によると、「ルーティンワークの度合い¹⁵」が高いほどテレワークの実施率が低下（－7.1%ポイント）するとされる。そこで、「ルーティンワークの度合い」とテレワーク実施率の関係を感染拡大前の2019年12月と感染拡大後の2020年12月で比較した。まず2019年12月には、職種単位での「ルーティンワークの度合い」が相対的に低いほどテレワーク実施率が高いという傾向がみられたが、2020年12月には傾向線の傾きが急になり、その傾向が一層顕著になったことがうかがえる（第3－1－9図（1））。さらに、2時点間におけるテレワーク実施率の変化幅と「ルーティンワークの度合い」との関係を見ると、両者にも右下がりの関係がみられるものの、「ルーティンワークの度合い」が相対的に低い職種におけるテレワーク実施率は総じて上昇する一方で、「ルーティンワークの度合い」が相対的に高い職種のそれはあまり変化していない（第3－1－9図（2））。なお、この1年間で20%ポイント以上テレワーク実施率が上昇した職種をみると、技術者、企画・販促系の事務職、IT関連の専門職となっている。

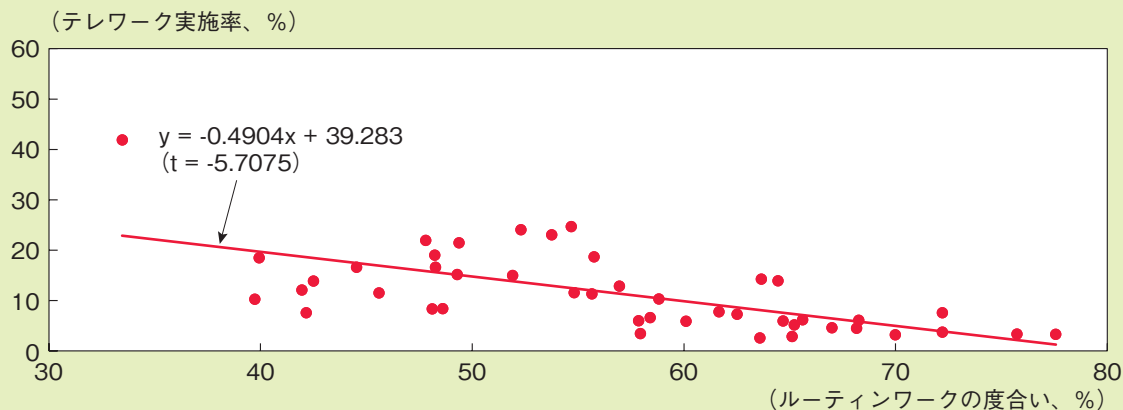
- 注** (13) 例えば石井他（2020）による研究。彼らは、2020年4～5月に実施した労働者に対するアンケート調査結果を用い、小寺（2020）による職業小分類単位の在宅勤務可能性指標を総務省「平成27年国勢調査」の職業小分類単位の就業者シェアをウエイトとして加重平均し、職業大分類レベルの在宅可能性指標として算出した上で、個人属性が2020年の緊急事態宣言下での在宅実施確率に与えた影響を分析している。在宅勤務実施率に有意な影響を与えた個人属性は、学歴、収入水準、勤務先の企業規模、雇用形態などである。各々高学歴、高収入、大規模、正社員といった属性を持つ労働者ほど在宅勤務がしやすい職種に偏在しており、在宅勤務可能性に属性に基づく職種差が存在することを示した。加えて、ワークライフバランスへの配慮やキャリア・アップ支援の存在など、企業における人材マネジメントの違いも在宅勤務の実施可能性に影響することを示した。
- (14) 川口・茂木（2020）による研究。彼らは、リクルートワークス「全国就業実態パネル調査」を用いて、テレワーク実施の有無に対する個人属性、企業属性、タスクの性質、人的資源管理変数の影響を分析している。タスクの性質以外にも、人的資源管理変数の一つであるKPI（目標を達成する上でその達成度合いを計測・管理するための定量的な指標）設定の有無も影響が大きく、成果が観察可能となるため、テレワーク実施率が有意に高くなる（3.3%ポイント）という結果を報告している。
- (15) これは、リクルートワークス「全国就業実態パネル調査」における「ルーティンワークの度合い」である。データは、回答者自身の仕事に関して「繰り返し同じことをする」割合および「その都度違うことをする」割合を、合計して100%になるよう質問することで作成されており、「職種別のルーティンワークの度合い」とは、「繰り返し同じことをする」割合の職種別平均を指す。

第3-1-9図 ルーティンワークの度合いとテレワークのしやすさ

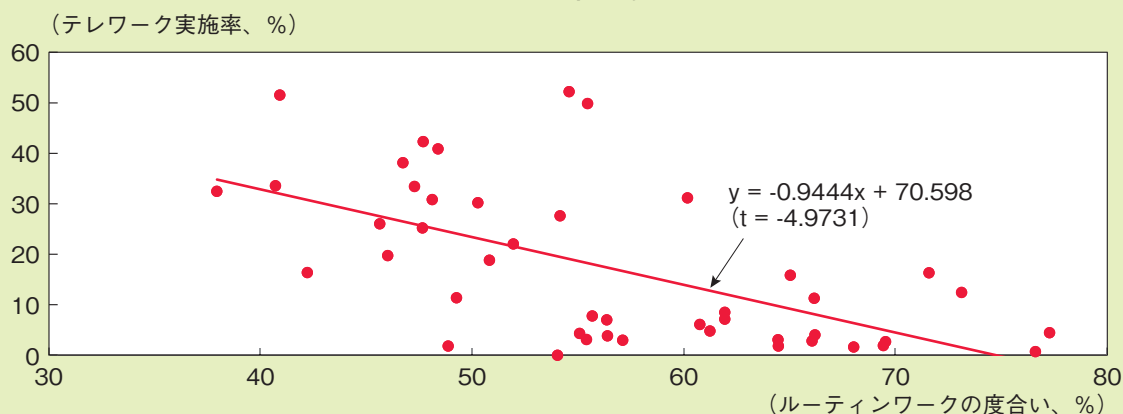
ルーティン（定型）化した仕事はテレワークに馴染まない傾向

(1) 職種別のルーティンワークの度合いとテレワーク実施率

2019年12月

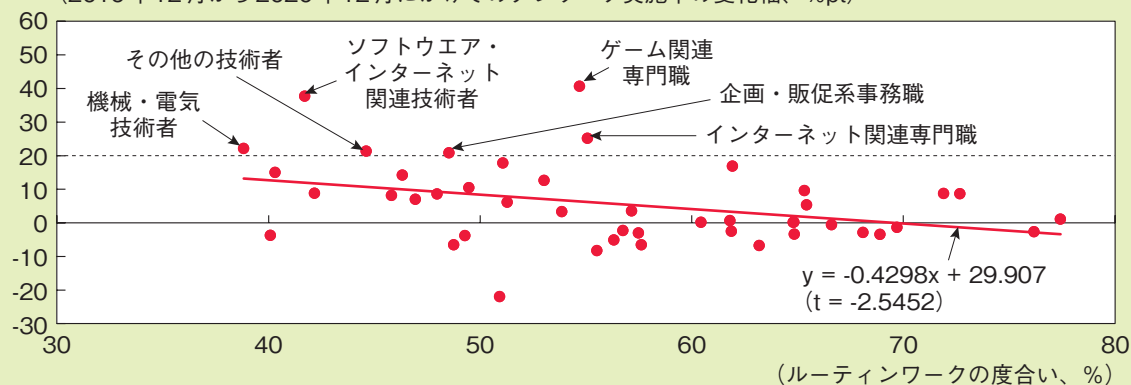


2020年12月



(2) 職種別のルーティンワークの度合いと感染拡大前後におけるテレワーク実施率の変化幅

(2019年12月から2020年12月にかけてのテレワーク実施率の変化幅、%pt)



- (備考) 1. リクルートワークス研究所「全国就業実態パネル調査」により作成。
 2. 上記調査では、回答者自身の仕事に関して「繰り返し同じことをする」割合および「その都度違うことをする」割合を、合計して100%になるよう質問している。職種別のルーティンワークの度合いは、「繰り返し同じことをする」割合の職種別平均。また職種別のテレワーク実施率は、調査月時点で1週間に少しでもテレワークを行った者の比率の職種別平均。いずれも雇用者のみ集計。
 3. (2) のルーティンワークの度合いは2019年12月時点、2020年12月時点の平均値。

●テレワーク時の意思疎通や情報交換の難しさにより、主観的な労働生産性は低下

ルーティン化していない仕事がテレワークに馴染みやすい傾向にあることが示されたが、テレワークの実施は生産性にどのような影響を与えるだろうか。雇用者が感じる主観的な生産性の変化について、内閣府をはじめ幾つかの機関で調査されている。2020年4月から2021年5月までに実施された5つの調査結果では、いずれも上昇より低下したとの回答割合が多い。上昇と変化なしを識別できない例を除き、低下から上昇の割合を引いた指標（DI）を算出すると、16～53.5と幅は広いものの、いずれも低下超となっている（第3-1-10図（1））^{16, 17}。

では、生産性が低下したとを感じる要因は何か。2021年5月に実施された内閣府意識調査では、ハード面におけるデメリットを指摘する声もあるが、「社内での気軽な相談・報告が困難」、「取引先とのやりとりが困難」、「画面を通じた情報のみによるコミュニケーション不足やストレス」といったソフト面を挙げる回答が上位3位を占める（第3-1-10図（2））。このようにデジタル化に馴染まない仕事や情報交換の方法が生産性低下の要因であるとの指摘は他の調査研究でも指摘されている¹⁸。

以上をまとめると、テレワーク実施時の平均的な生産性は職場勤務時より低下したと回答した雇用者は多いが、その原因は、在宅勤務実施に必要な環境整備といったハード面もあるが、より構造的な課題として、平均的な雇用者にとって、出勤時には可能な、社内での気軽な相談や報告、相対でのみ可能な円滑なコミュニケーションがテレワーク実施時には困難であることにより、生産性に影響を与えていることが考えられる。また、2021年5月の調査結果でみられた「ほぼ100%テレワーク」から職場勤務を組み合わせる型へ働き方の移行もみられ、労働生産性の改善が期待される。感染防止の観点からは、弾力的にテレワークの実施率が高められるような仕組みが必要である。

- 注 (16) 森川（2020）は、最初の緊急事態宣言が解除された後の2020年6月下旬に実施した就労者に対する調査に基づいた分析をしている。同調査の生産性とは、在宅勤務を行っている雇用者による、職場勤務時を100とした場合の在宅勤務時の生産性の割合という主観に基づく回答であり、0から200の間の値をとる。その結果は、在宅勤務の生産性が職場勤務時に比べ低いとした者の割合は82%となり、平均的な生産性は60～70%程度とかなり低下していた。この結果を感染拡大前から在宅勤務を実施していた者とそうでない者に分けると、前者が76.8%に対し、後者が58.1%と18.7%ポイントの差がみられた。感染拡大以前から在宅勤務を行っている者の生産性が相対的に高い理由としては、在宅勤務でも生産性が低下しないタイプの仕事を行っていること、あるいは自宅の勤務環境が良好な者が在宅勤務を行っているという選別効果や、在宅勤務経験の蓄積を通じた学習効果などが考えられるが、いずれの理由で相対的に高いとはいえ、職場勤務時よりは低下するとの結果を得ている。
- (17) パーソル総合研究所（2021）も主観的な生産性変化を調べている。職場勤務時を100とした場合の在宅勤務時の生産性は、感染拡大前からテレワークを実施していた者は89.4、感染症対策を契機にテレワークを開始した者が82.2と、後者の生産性が相対的に低いものの、いずれの者でも出社時と比較した場合に生産性は低下するという結果が得られている。
- (18) 前出の森川（2020）の場合、1）「職場のようにフェイス・トゥ・フェイスでの素早い情報交換ができない」（38.5%）、2）「自宅はパソコンや通信回線などの設備が勤務先よりも劣る」（34.9%）、3）「法令や社内ルールによって自宅ではできない仕事がある」（33.1%）、4）「法令や社内ルールによるものではないが、自宅からでは現実にはできない仕事がある」（32.4%）、5）「自宅だと家族がいるので仕事に専念できない」（19.9%）、6）「上司、同僚、部下の目がなくて緊張感がなくなる」（19.3%）、7）「仕事ができる自分専用の部屋がない」（15.1%）、8）「その他」（10.2%）となっている。

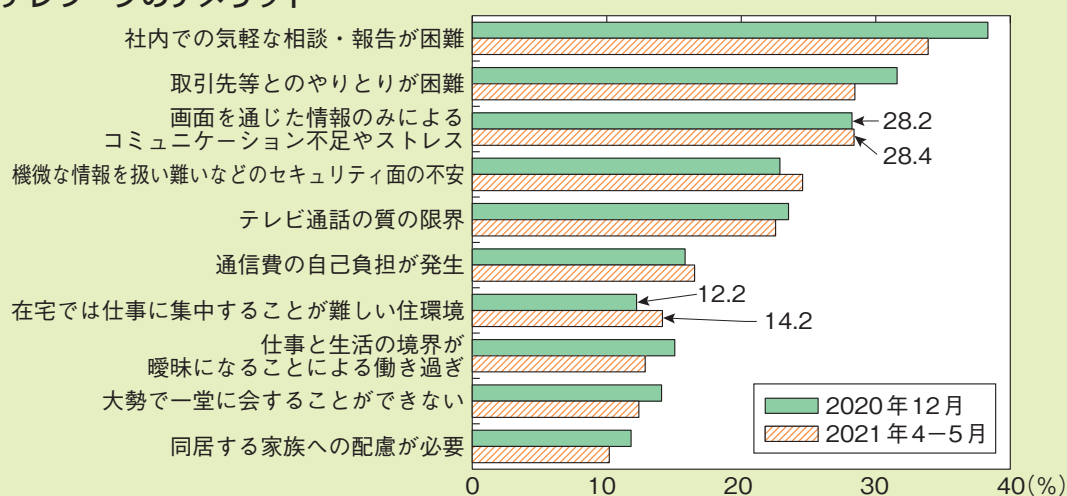
第3-1-10図 テレワークによる生産性の変化とデメリット

テレワーク時の意思疎通や情報交換の難しさにより、主観的な労働生産性は低下

(1) 生産性の変化

(単位 %)	低下	上昇	変化なし	低下ー上昇 (DI)
内閣府 第3回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査(2021年4/30～5/11)	33.3	11.6	55.1	21.7
パーソル総合研究所(2021年1月)	64.7	16.6	18.6	48.1
JILPT(第三回)(2020年12月)	66.2	12.7	21.1	53.5
森川論文(2020年6月)	82	18		—
リクルート(2020年4～5月)	25.1	9.1	65.7	16

(2) テレワークのデメリット



- (備考) 1. (1) は、内閣府「第3回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」、パーソル総合研究所「第四回・新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する緊急調査」、労働政策研究・研修機構「新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査 (JILPT 第3回)」、森川正之「コロナ危機下の在宅勤務の生産性：就業者へのサーベイによる分析」、リクルートワークス研究所「全国就業実態パネル調査2020 臨時追跡調査」により作成。() 内は、調査期間を示す。
2. (2) は、内閣府「第3回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」より作成。
3. (1) における、それぞれのアンケート回答者数はそれぞれ以下の通り。内閣府：6,778、パーソル総合研究所：2,589、JILPT：1,176、森川論文：876、リクルートワークス研究所：7,749。
4. (1) において、「低下・上昇」はそれぞれ以下で定義する。内閣府：アンケート調査において、「大幅に減少」「減少」「やや減少」の総和を「低下」、「大幅に増加」「増加」「やや増加」の総和を「上昇」とした。パーソル総合研究所：「100%」との回答した者の割合を「変化なし」とし、「100%以上」の総和を「上昇」、「100%未満」の総和を「低下」とした。リクルートワークス研究所：アンケート調査において、「低下した」「とても低下した」の総和を「低下」、「上昇した」「とても上昇した」の総和を「上昇」とした。

第2節 雇用をめぐる課題

1 雇用者に対する投資

我が国の労働生産性はリーマンショック以降、振れを伴いながらもプラス要因として寄与してきたが、労働生産性を上昇させるためには、定義的には資本装備率を引き上げる必要があり、物的にはソフトウェアを含む設備投資を増加させることが必要になるが、それを使う人に内在する資本、人的資本を引き上げるには、教育訓練投資が必要となる。

●企業による雇用者に対する人的投資は伸び悩み、就業者への推移する割合は低下

企業による従業員に対する教育訓練実施割合は、OFF-JT¹⁹、計画的OJT²⁰問わず伸び悩んでおり、特に正社員以外に対して実施した事業所割合は正社員の半分程度となっている（第3-2-1図（1））。また、OFF-JTを受講した社員の割合をみると、正社員が正社員以外の割合をはるかに上回っている状況は同様であるが、受講比率は正社員で低下傾向がみられ、正社員以外も低水準で横ばいとなっている。企業の労働者1人当たり教育訓練費をみると、OFF-JTは2015年をピークにおおむね低下傾向にあり、一方の自己啓発支援はOFF-JTと比較して水準が低い上、2010年代半ば以降さらに低迷しており、企業による従業員に対する教育訓練投資は減少している（第3-2-1図（2）（3））²¹。

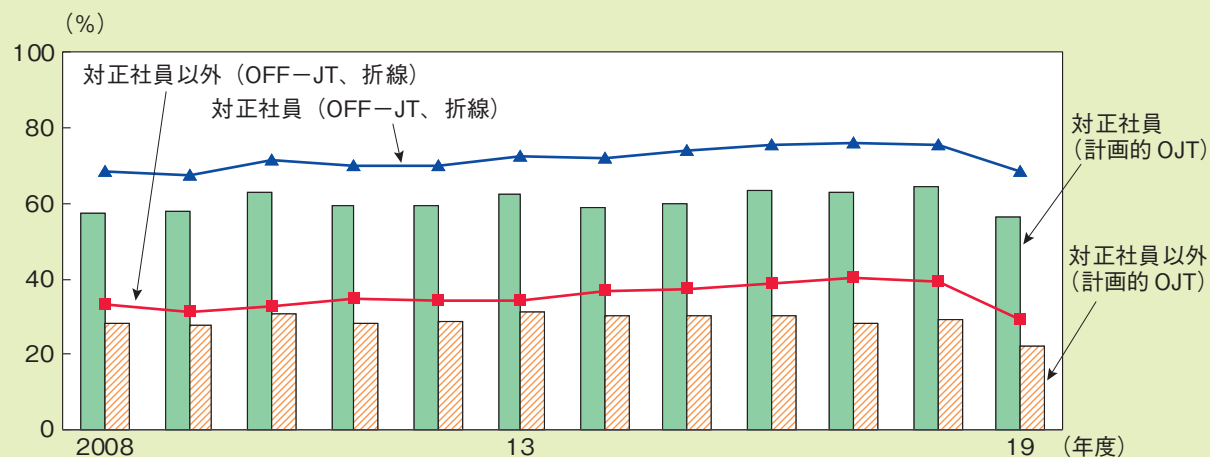
また、失業者から就業者へ推移する割合は、感染症の影響により大幅に下落している（第3-2-1図（4））。また、非労働力人口から就業者に推移する割合も感染症を機に低下に転じている（第3-2-1図（5））。現状は、日銀短観（2021年6月）でも既に雇用判断DIが不足超の業種も多い一方、感染症の影響や本人の就業希望職種と不足分野のミスマッチもあり、一旦離職すると新たに就業できる確率は低下している。就業希望者等をより成長性の高い分野へと円滑な移動を促進するためには、再就職につながる教育訓練やスキルアップのための学び直しの機会の提供を拡充することが一助と成り得る²²。

- 注 (19) 通常の仕事を一時的に離れて行う教育訓練（研修）のことをいい、例えば、社内で実施（労働者を1か所に集合させて実施する集合訓練など）や、社外で実施（業界団体や民間の教育訓練機関など社外の機関が実施する教育訓練に労働者を派遣することなど）が、これに含まれる。
- (20) 日常の業務に就きながら行われる教育訓練のことをいい、教育訓練に関する計画書を作成するなどして教育担当者、対象者、期間、内容などを具体的に定めて、段階的・継続的に教育訓練を実施することをいう。
- (21) ただし、内閣府政策統括官（2020）では、従業員が高齢化する影響も含まれているため、高齢化効果を補正すると、おおむね横ばいで推移しているとも指摘している。企業としては、若年雇用者に対する投資は、十分な回収期間を見込めることから、従前どおり実施しているが、中高年雇用者に対する投資には消極的な姿勢は大きく変化していないと見込まれる。実際、従業員個人による自己教育投資についても、加齢に伴い自己啓発投資の時間は短くなる傾向がある。
- (22) Jepsen et al. (2014) は、アメリカのコミュニティカレッジの教育効果について、受講前後共に就業していた20～60歳の男女約25,000人分のパネルデータを用いて分析を行った。その結果、修了証明書を取得することにより、取得前に比べて、四半期収入が男性で約1,500ドル、女性で約2,400ドル上昇するとしている。

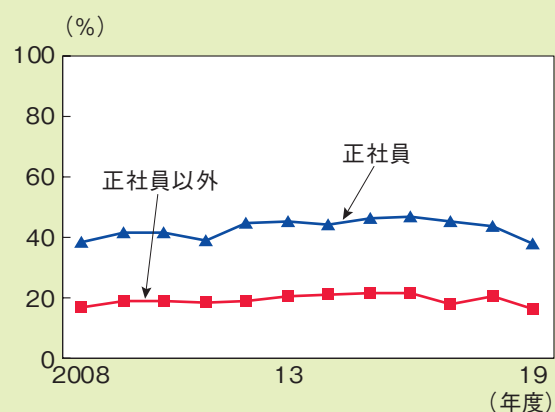
第3-2-1図 企業による職業訓練と労働市場

企業による雇用者に対する人的投資は伸び悩み、就業者への推移する割合は低下

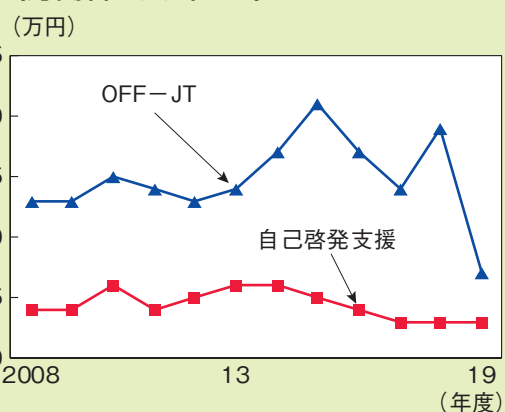
(1) 計画的OJTあるいはOFF-JTを実施した事業所割合



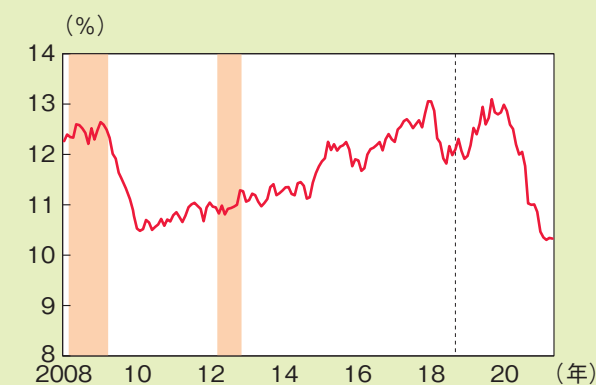
(2) OFF-JTを受講した者の割合



(3) 企業の年間教育訓練費支出額 (労働者一人当たり)



(4) 労働力状態のフロー (推移確率、失業者から就業者)



(5) 労働力状態のフロー (推移確率、非労働力人口から就業者)



(備考) 1. 厚生労働省「能力開発基本調査」、総務省「労働力調査」により作成。

2. (1) ~ (3) の各年度は調査対象年度。

3. (4) 及び (5) の推移確率は、 t 月のフローデータを $t-1$ 月のストックデータで除することで算出。フローデータ及びストックデータは12か月累計値、男女計の値。

2011年3月~8月は、岩手県、宮城県及び福島県を除く結果を使用。

シャドーは景気後退期、2018年10月の破線は景気の山(暫定)を示している。

●リカレント教育による人材育成も強化することが必要

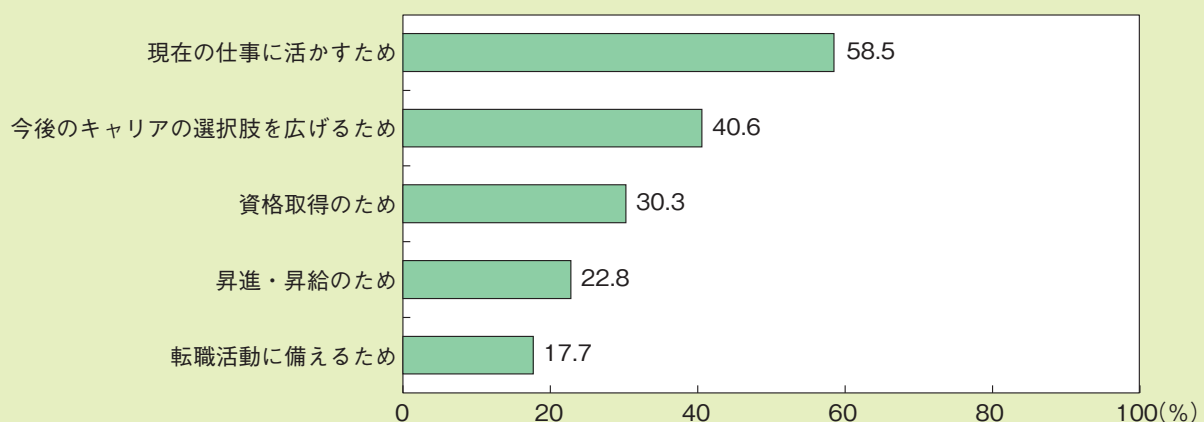
この点、内閣府意識調査²³にある設問（リカレント教育を実施、又は関心がある者を対象にしたリカレント教育に取り組む理由について）への回答をみると、「現在の仕事に活かすため」が58.5%と最も多いものの、「転職活動に備えるため」という回答も17.7%ある。さらに、間接的には転職につながり得る「今後のキャリアの選択肢を広げるため」、「資格取得のため」といった選択肢には、各々40.6%、30.3%が理由として選んでいる（第3-2-2図（1））。他方、阻害要因としては、「仕事が忙しくて余裕がない」、「費用がかかりすぎる」といった回答が最も多くなっている（第3-2-2図（2））。

こうした自己啓発・学び直しを行っている者には、一般教育訓練給付金、2014年10月から開始された専門実践教育訓練給付金及び2019年10月から開始された特定一般教育訓練給付金という支援制度がある。2015年度以降の受給者数は増加傾向にあり、2019年度は16.3万人となった（第3-2-2図（3））。需要増がみられる分野への円滑な労働移動を通じ、経済全体の成長力向上につなげることも重要であり、リカレント教育はその一助と成り得る。先に述べたように、時間的余裕や費用面がリカレント教育の阻害要因となっているため、ここで紹介した一般教育訓練給付金等の支援制度や働き方改革等により、リカレント教育の普及を後押しする必要がある。

なお、年代・目的に応じた効果的な人材育成に向けて、リカレント教育等を強化するにあたっては、従来型の教育訓練や資格取得支援のみならず、イノベーションの担い手である博士号や修士号取得の促進を通じた高度人材の育成及び就業の促進のほか、ライフステージに応じたリカレント教育機会の積極的な提供についても取り組んでいく方針が示されている²⁴。

第3-2-2図 リカレント教育のニーズ及び障害

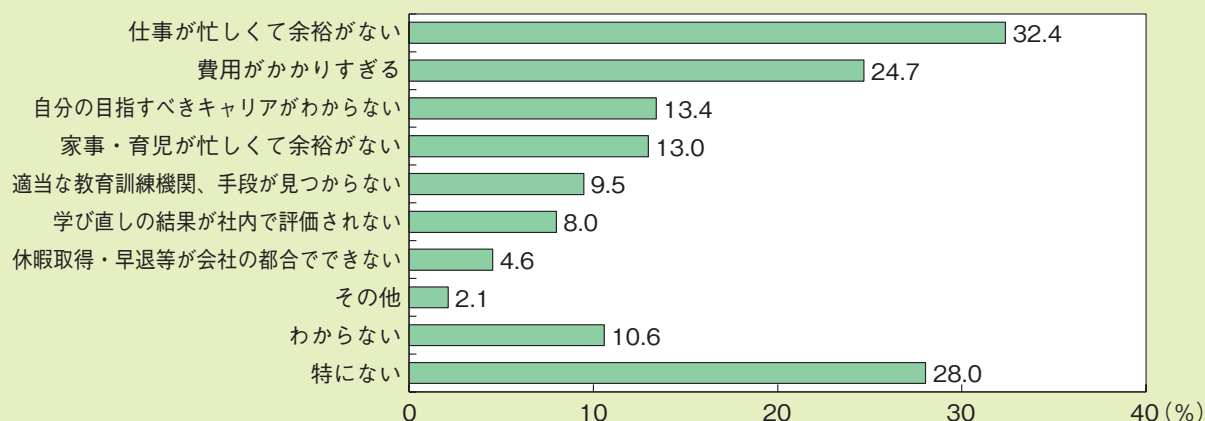
リカレント教育による人材育成も強化することが必要
（1）リカレント教育に取り組む理由（リカレント教育を実施、又は関心がある者）



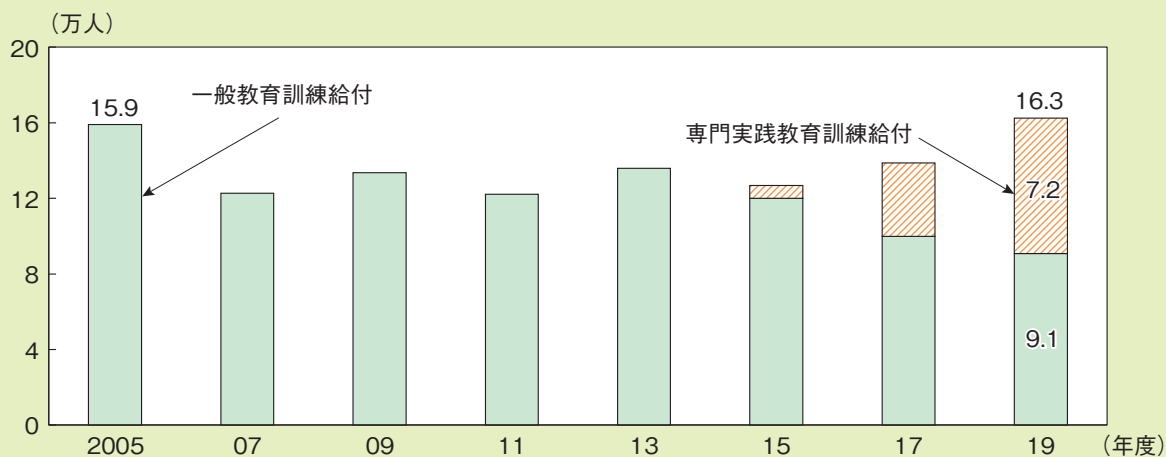
注 (23) 調査期間は第1回（2020年6月）が2020年5月25日～6月5日、第2回（2020年12月）は2020年12月11日～12月17日、第3回（2021年6月）は4月30日～5月11日。

(24) 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）における（5）多様な働き方の実現に向けた働き方改革の実践、リカレント教育の充実「リカレント教育等人材育成の抜本強化」（P24）参照。

(2) リカレント教育の障害



(3) 教育訓練給付受給者数の推移



(備考) 1. 内閣府「第3回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」、厚生労働省「雇用保険事業統計(年報・月報)」により作成。
 2. (3)の2019年度における一般教育訓練給付受給者数には、2019年10月から開始された特定一般教育訓練給付の実績を含む。

●職業を軸とした人材再配置を促進するための環境整備が必要

低下している失業や非労働力から就業への割合を高めるためには、マクロの面では経済活動水準を高めることは言うまでもないが、ミクロの面からは、雇主と雇用者の双方に職業に関する必要な情報が提供されることが有効と考えられており、その一環として、我が国においても、2020年3月より日本版O-NETが開設され、職業を「ジョブ」「タスク」「スキル」等の観点から分析し、労働市場の共通言語・共通基準としてデータベース化する取組が始まっている。

しかし、我が国の雇用者の多くは、職ではなく会社という組織に就職する形を取ってきており、会社単位の職業特性が強く、職業情報が共通言語化されていないことが多い。こうしたことが、最適な人材の再配置を阻害する要因の一つとなっていると考えられる。職業のタスクへの細分化が十分進んでいないため、それに紐づく知識やスキルの同定も困難であり、まずはこうした課題を解決する必要がある。そのためには、ハローワークや人材仲介事業者等が有する

職業情報の総合的な収集と整理が不可欠であり、あわせて、雇用する企業側のニーズを踏まえれば、産業界の参加も必要であろう。

なお、上述した日本版O-NETに関しては、2019年6月以降、厚生労働省において、具体的な運用の詳細について検討が続けられており²⁵、今後とも民間との連携を推進していくことが必要である。

2 就業促進に向けた社会保障制度の見直し

●就業意欲の高い高齢者の就業を促進

生産年齢人口が減少する下においても、高齢期の就業率が上昇することで労働力は増加してきた。高齢者に関しては、潜在的な労働力として期待できるところが引き続き大きい。健康寿命は上昇を続けており、男性は2001年の69.4歳から2016年で72.1歳、女性は72.7歳から74.8歳となっている。また、高齢者層の就職意欲は高く、内閣府が2020年1月に実施した「高齢者の経済生活に関する調査結果」²⁶によると、60歳以上の男女のうち、65歳を超えても働きたい（働きたかった）とする者は約6割存在している（第3-2-3図（1））。

高齢者の就業状況を2018年と2020年で比較すると、就業率はいずれの年齢階層においてもほぼ変化していないが、該当人口の増加により、追加的な労働者数は、65～69歳及び70～74歳の階層での増加が顕著である。就業しているが就業時間の延長等を希望する追加的な就労希望者は17万人から24万人へ、また、失業者や潜在的には働くことを希望している非労働力状態の者は23万人から28万人と、合わせて12万人増加している。（第3-2-3図（2））。なお、こうした就業希望状況を踏まえ、高齢者の65～69歳の2020年の就業率49.6%が、60～64歳の就業率71.0%まで上昇したと仮定した場合の65歳以上全体の就業率を試算すると²⁷、30.0%と実際の就業率25.1%から5%ポイント程度上昇する。また、2021年以降2030年までの高齢就業者数について、65歳以上高齢者の就業率が2010年～2020年のトレンドで上昇し、上で求めた就業率に達した後は横ばいで推移すると仮定し、将来人口推計値²⁸をかけ合わせることで試算すると、2020年と比べた高齢者の就業増加余地は2027年以降、200万人程度となる（第3-

注

(25) 厚生労働省「職業情報提供サイト（日本版O-NET）普及・活用の在り方検討会」。

(26) 調査対象は60歳以上の男女、標本の大きさは3,000人、調査期間は2020年1月9日～1月26日。ここでは、「何歳ごろまで収入を伴う仕事をしたいか」、（又はしたかったか）を質問している。

(27) ここでの試算は、みずほ総合研究所（2019）における潜在就業率及び高齢者の就業者数の増分の試算方法を参考に、内閣府で試算した。みずほ総合研究所（2019）では、1）2018年の65～69歳の就業率（46.6%）が60～64歳（68.8%）並みになると想定し、2）その上で、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」をもとに、65歳以上高齢者の就業率が2012年から2018年のトレンドで上昇し、潜在就業率に達した後は横ばいで推移すると仮定して試算している。なお、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2021年7月21日公表）の成長実現ケースでは、平成30年度雇用政策研究会（2019年1月15日）において示された「経済成長と労働参加が進むケース」の労働力需給推計を踏まえ推移すると仮定しており、例えば、65～69歳男性の労働参加率は2020年度の62%程度から2030年度の68%程度まで、65～69歳女性の労働参加率は、2020年度の40%程度から2030年度の49%程度まで徐々に上昇するとしているのとは比べると、かなり高い就業率を前提としていることには留意が必要。

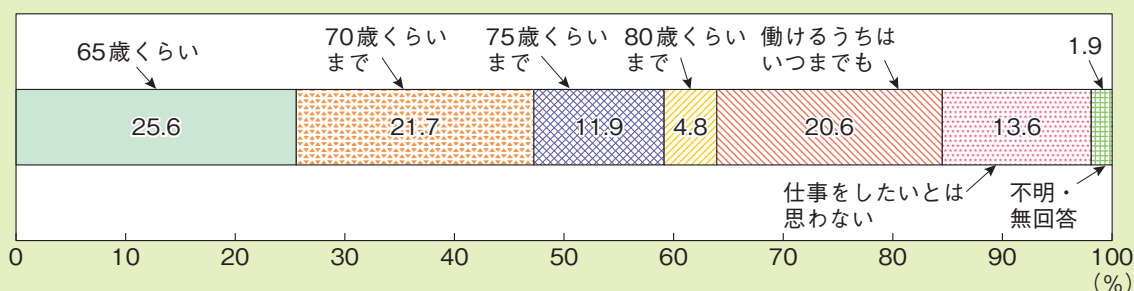
(28) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」。

2-3図 (3))²⁹⁾。需要増がみられる分野への円滑な労働移動を通じ、経済全体の成長力向上につなげることも重要であり、リカレント教育はその一助と成り得る。先に述べたように、時間的余裕や費用面がリカレント教育の阻害要因となっているため、ここで紹介した一般教育訓練給付金等の支援制度や働き方改革等により、リカレント教育の普及を後押しする必要がある。

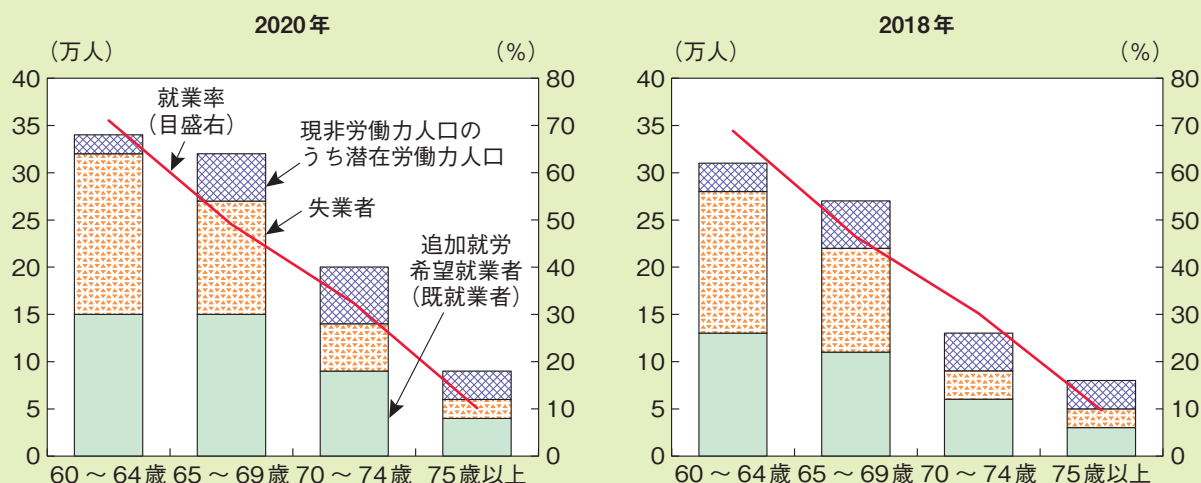
第3-2-3図 高齢者の就業状況

就業意欲の高い高齢者の就業を促進

(1) 何歳まで収入を伴う仕事をしたいか (2020年)

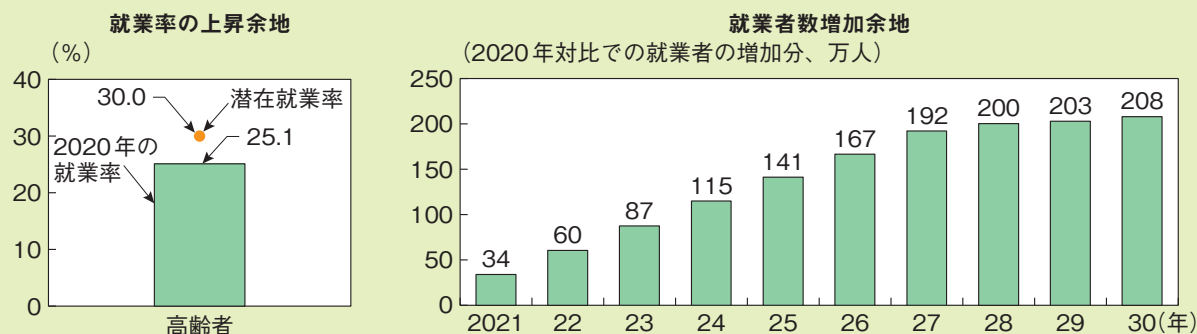


(2) 高齢者の就業状況



注 (29) 山田 (2019) によると、在職老齢年金制度により男性では62~64歳で10%ポイント、女性では60~61歳で20%ポイント程度就業率を有意に押し下げる効果があるとしている。また、65~69歳においては、在職老齢年金制度の就業抑制効果は今のところ認められないものの、今後高齢者について、合理的理由によらない賃金低下の是正が進めば、賃金が高くなることで在職老齢年金制度の就業抑制効果が現れることも懸念されるため、引き続き注視が必要だとしている。

(3) 高齢者の就業の改善余地



- (備考) 1. (1) は内閣府「令和元年度 高齢者の経済生活に関する調査結果」、(2) は総務省「労働力調査」、(3) は総務省「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」等により作成。
 2. (1) について、調査対象は60歳以上の男女、標本の大きさは3,000人、調査期間は2020年1月9日～1月26日。
 3. (2) について、追加的な労働者数は、総務省「労働力調査」における追加就労希望就業者、失業者、潜在労働力人口を合計。潜在労働力人口とは、就業者でも失業者でもない者のうち、(Ⅰ)と(Ⅱ)を合わせた者。
 (Ⅰ) 拡張求職者：①1か月以内に求職活動を行っている、②すぐではないが、2週間以内に就業可
 (Ⅱ) 就業可能非求職者：①1か月以内に求職活動を行っていない、②就業を希望、③すぐに就業可
 4. (3) について、みずほ総合研究所「女性と高齢者における就業者増加余地をどうみるか」(2019年11月29日)を参考に、内閣府で試算。

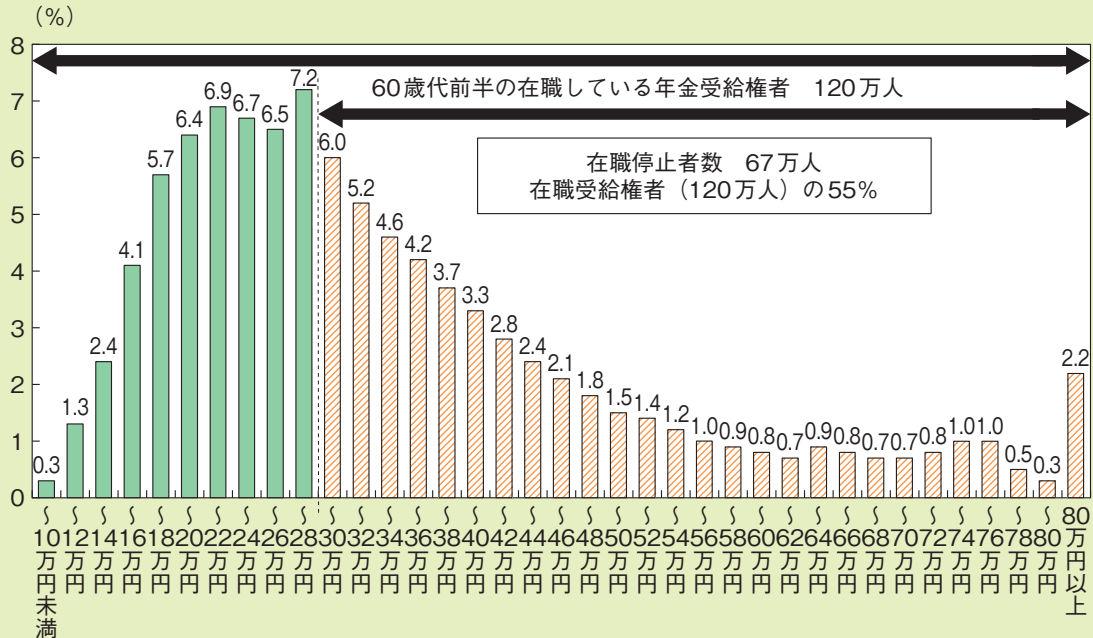
就業意欲の高い高齢者の就労を実現するため、高齢者の雇用・就業機会の確保に取り組む企業への支援や求職者支援等の施策の充実を図ってきているが、これと同時に、年金給付の在り方及び就労所得と年金受給要件が課題になる。現行制度下では、60歳代前半において賃金（総報酬月額相当額）と老齢厚生年金の合計額が28万円を上回る場合、賃金2に対して年金1の支給停止が発生し、賃金が47万円を上回る場合には賃金1に対して年金1を支給停止することとされている。また、65歳以上においては、老齢厚生年金と賃金（総報酬月額相当額）の合計額が現役世代の平均月収相当の47万円を上回る場合に賃金2に対し年金1の支給停止が発生する。厚生労働省の2019年度末の推計による在職老齢年金受給権者の所得分布をみると、60歳代前半では10万円未満の階級から所得が高くなるにつれ、徐々に分布割合が高まり、26～28万円の階級割合で7.2%と最も高くなっており、それ以降の所得階級で、徐々に減少している。また、65歳以上では10万円未満の階級から所得が高くなるにつれ、徐々に分布割合が高まり、20～22万円及び22～24万円の階級割合で7.0%と最も高くなっており、それ以降の所得階級で、徐々に減少している（第3-2-4図（1）（2））。

この点に関連して、2020年5月に「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律」が成立し、2022年4月以降は60～64歳に関しても、支給停止が開始される賃金（総報酬月額相当額）と老齢厚生年金の合計額の基準を65歳以上と同じく、47万円に引き上げることとされ、高齢者の就業意欲に応える改正が行われている。あわせて、繰り下げ受給の上限年齢を現行70歳から75歳に引き上げ、年金受給開始時期の選択肢は60歳から75歳の間に拡大された。これらの措置により、今後年金制度が高齢者の就労に対してより中立的になることが期待される。

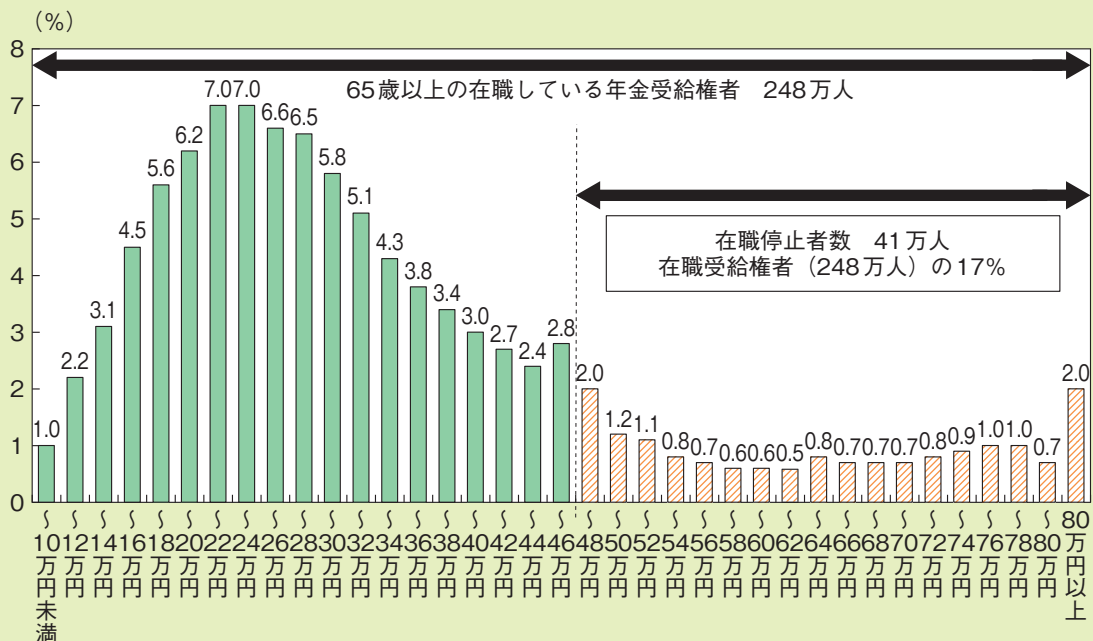
第3-2-4図 在職老齢年金受給権者の所得分布

就業意欲の高い高齢者の就業を促進

(1) 在職老齢年金受給権者の所得分布（2019年度末、60歳代前半）



(2) 在職老齢年金受給権者の所得分布（2019年度末、65歳以上）



(備考) 1. 厚生労働省資料により作成。

2. (1) について、数値は2019年度末の厚生労働省推計値。「所得」は年金と賃金（総報酬月額相当額）を合計した金額。在職停止者数67万人は受給権者（337万人）の20%を占めている。

3. (2) について、数値は2018年度末の実績値（厚生労働省調べ）。「所得」は年金と賃金（総報酬月額相当額）を合計した金額。在職停止者数41万人は受給権者（2701万人）の1.5%を占めている。

●女性の就業の促進と社会保険の見直し

高齢者に次いで潜在的労働力が期待されるのは女性である。前節でも触れたとおり、女性の就業は、世帯主の配偶者の場合、非正規雇用が多い。正規雇用の女性が結婚や出産等で一旦離職し、1年以内に再就職した場合、再び正規雇用として就業する割合は約5割であり、男性の割合を下回っている。また、非正規雇用として就業していた場合、離職後に正規雇用として就業できる割合は2割弱と低い（第3-2-5図（1））。こうした状況は、それまでの就業経験で身に付けた人的資本を十分に活かすきれないおそれがあるほか、本人自身の職業スキル向上に対するインセンティブを損なう可能性が高い。

こうした就業姿勢と社会保険制度は無関係ではない。我が国の社会保険制度の対象者は、公的医療保険では、健康保険法の適用事業所等に雇用される者、当該者に扶養されている者、前二者以外の者（適用事業所等に雇用されていない者であり、自営業者等の国民健康保険の適用対象者）に大別され、このうち健康保険法の適用事業所等に雇用される者及び自営業者等の国民健康保険の適用対象者に対して保険料が課される。国民年金においては、第1号被保険者（自営業者、学生など）、第2号被保険者（会社員、公務員など）、第3号被保険者（第2号被保険者の被扶養配偶者）に大別され、このうち第1号及び第2号被保険者に対して保険料が課される。

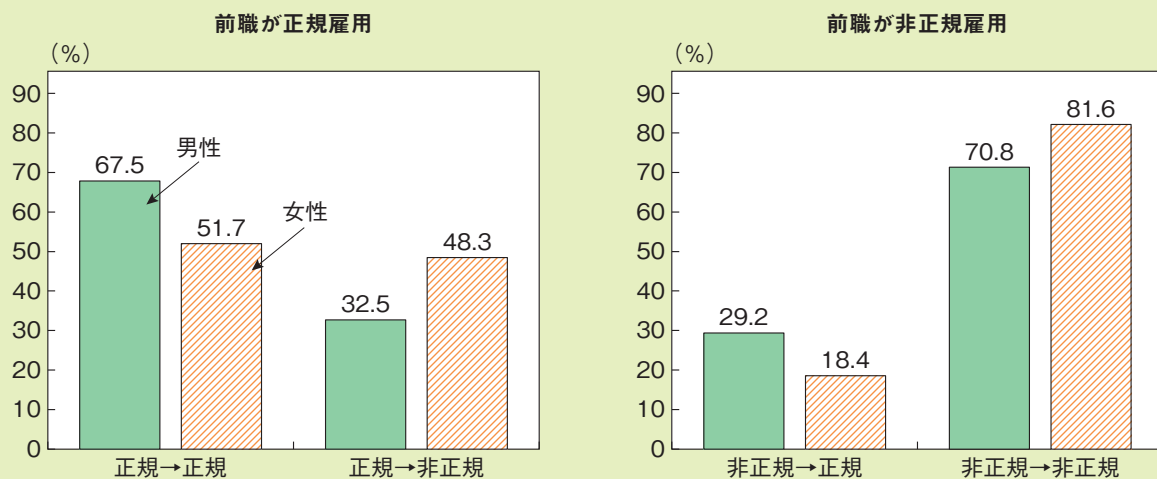
このほか、6割程度の企業においては、配偶者手当が支給されているが、納税者本人が配偶者控除を受けられなくなる配偶者の給与収入103万円や、配偶者特別控除額について満額での適用を受けられなくなる150万円といった税制上の基準額が配偶者手当の支給基準として援用されていることも、就業調整を行うインセンティブとなっているとみられる（第3-2-5図（2）、（3））。

こうした中、世帯主の配偶者の続柄にある女性の週当たり就業時間をみると、2020年の数字であり、感染拡大による影響を受けていることには留意が必要であるが、他の続柄と比較して15～29時間の階級が23.1%と最も多くなっており、いわゆるパートタイム労働として就業している者が多いことが推測される（第3-2-5図（4））。

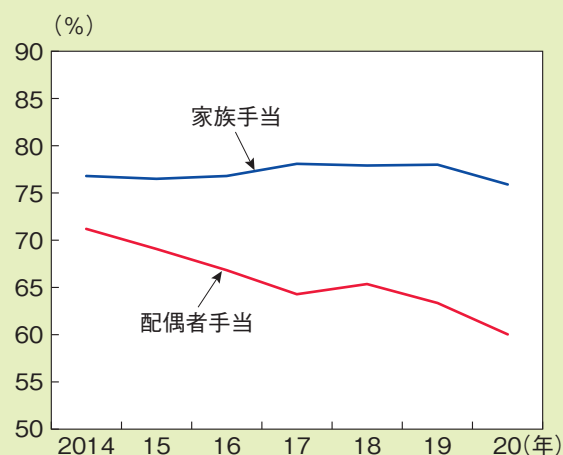
第3-2-5図 女性の就業状況

女性の就業の促進と社会保険の見直し

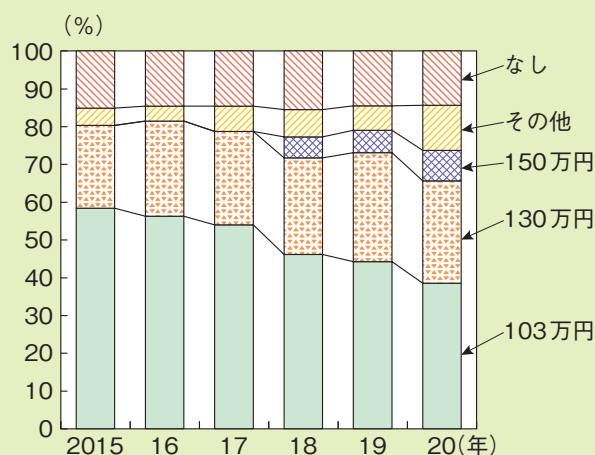
(1) 1年以内離職者の雇用形態別転換状況(2017～19年平均)



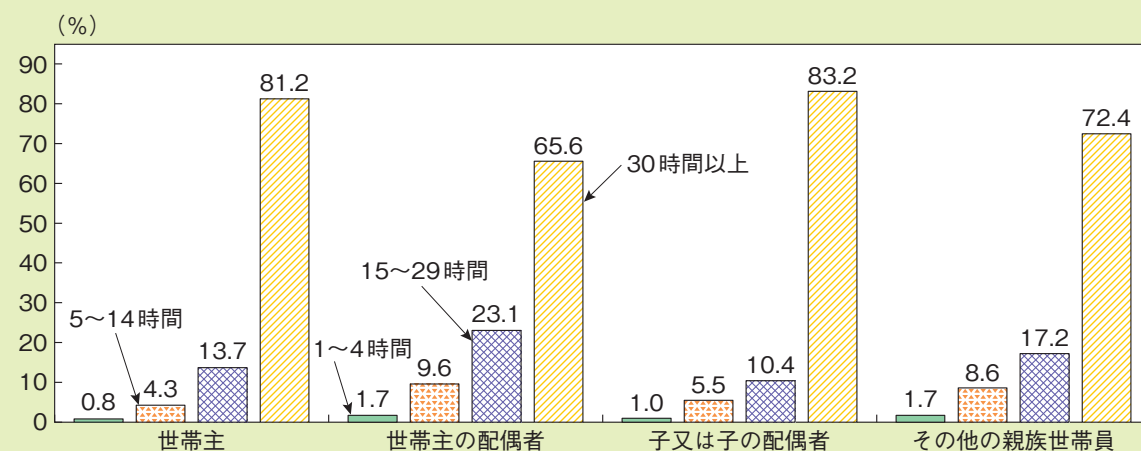
(2) 家族手当、配偶者手当支給企業の割合



(3) 配偶者手当の収入制限



(4) 世帯主との続き柄別にみた女性の週当たり就業時間(2020年)



(備考) 1. (1) (2) は総務省「労働力調査」、(3) (4) は人事院「職種別民間給与実態調査」により作成。
 2. (3) は、主な仕事からの年間収入・収益。
 3. (4) は、休業者を除く就業者。

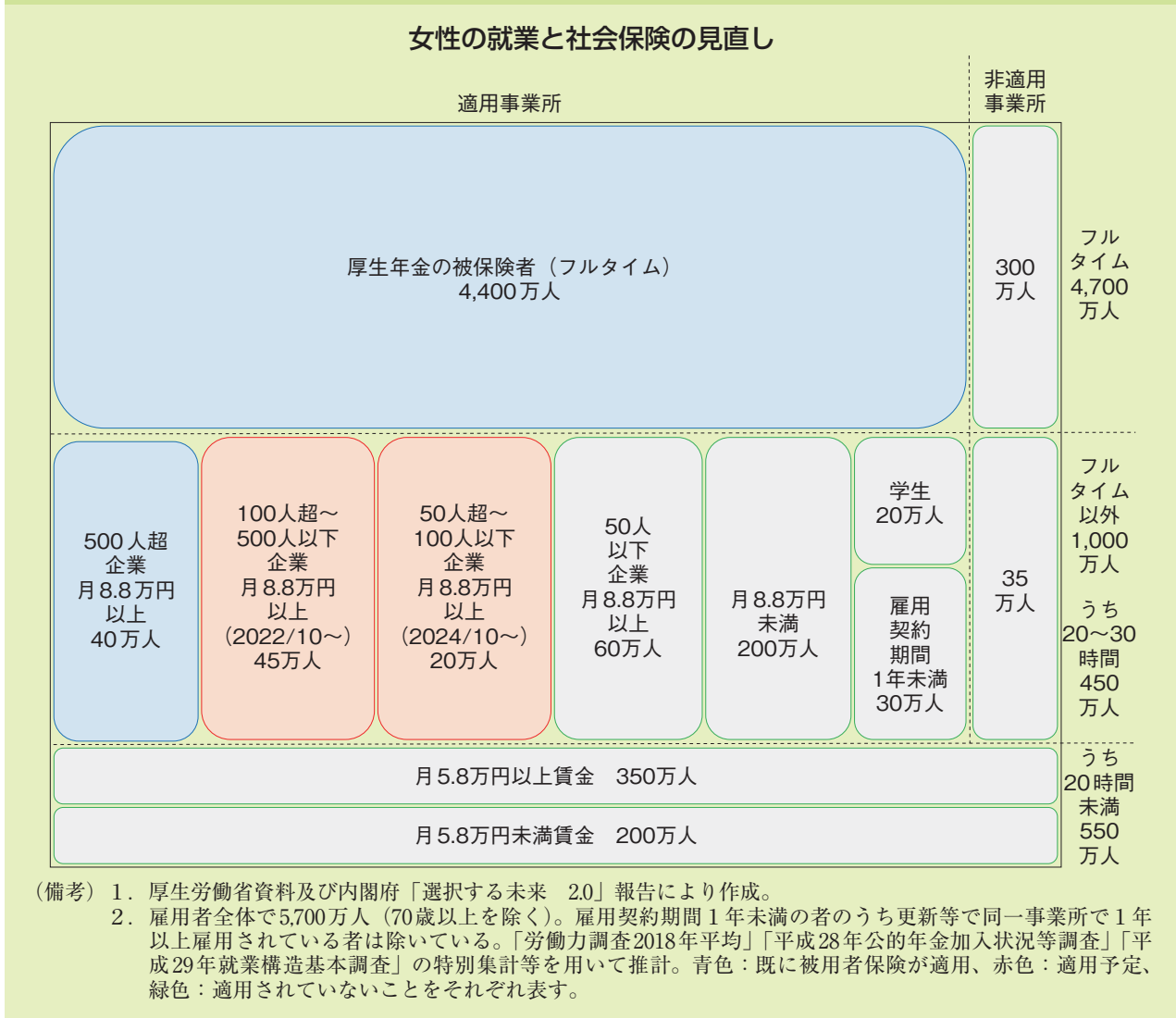
以上のような状況を踏まえ、前節でみた人口及び世帯構造の変化に対応し、社会保障の充実を図りつつ、配偶者の就業インセンティブを阻害しないよう制度改正が段階的に施行されている。先述した「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律」により、短時間労働者であっても要件を満たす場合には社会保険の被保険者となるよう、適用対象が段階的に拡大されている（第3-2-6図）。2022年10月には勤務先の企業規模要件が従業員数500人超から100人超となり、厚生労働省の推計によると、対象者が約45万人増加するとされている。また、2024年10月には従業員数50人超の企業に拡大され、対象者は更に20万人増加することが見込まれる。

このように社会保険の被保険者対象が拡大することで、年収が親や配偶者の健康保険の扶養の対象である130万円未満の者であっても、月額賃金8.8万円以上（年収換算約106万円以上）等の一定の要件を満たす場合は、新たに社会保険の加入対象となる。厚生年金保険や健康保険といった社会保険に加入すれば、本人に新たに保険料負担は生じるものの、個人が全額負担する国民年金や国民健康保険に加入している時と異なり、厚生年金保険や健康保険はその保険料の半分为務め先が負担するため、将来受け取る年金額がより充実するほか、傷病手当金や出産手当金などを受給できるといったメリットがある。また、感染拡大を契機として、労働者に対する求職者支援制度³⁰や生活困窮者自立支援制度³¹といった第二のセーフティネットによる支援の拡充も図られている。今後、個人の希望に応じた多様な働き方が可能になることが期待される。

注

- (30) 離職して雇用保険を受給できない者や収入が一定額以下の在職者が再就職や転職を目指す場合に、月10万円の生活支援の給付金を受給しながら無料の職業訓練を受講できる制度。訓練開始前から訓練期間中、訓練終了後まで、ハローワークが求職活動を支援する。
- (31) 様々な課題を抱える生活に困窮する者に対して、包括的な相談支援、就労支援、住まいの支援など一人ひとりの状況に合わせた支援を行い、自立の促進を図る制度。

第3-2-6図 被用者保険の適用拡大を行った場合の適用対象者数



●円滑な離転職に向け、退職金の扱いが課題

高齢者及び女性の就業促進に加えて、産業や業種の転換に合わせた既存雇用者の離転職を円滑化していくことが求められている。今日でもなお、大企業を中心に「長期雇用」やいわゆる「年功賃金」といった雇用慣行がみられ、それらを前提とした企業の年金制度や福利厚生仕組みも続いている。こうした中で、社会経済構造の変化に伴って生じる雇用の流動化を踏まえた年金制度等の見直しが進展している。

企業年金制度の加入者数をみると、2000年代に減少した後、2016年度を底に、1,700万人程度の水準で推移している（第3-2-7図（1））。これは、2012年に適格退職年金制度が廃止されたことに続き、2014年の厚生年金基金制度の見直し³²を経て、企業年金の主体であった両

注 (32) 「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第63号）の施行後（2014年4月1日以降）は、厚生年金基金の新設は認められなくなり、また、5年間の時限措置として特例的な解散制度が導入され、上乗せ給付についてはほかの企業年金等への移行の促進が図られた。

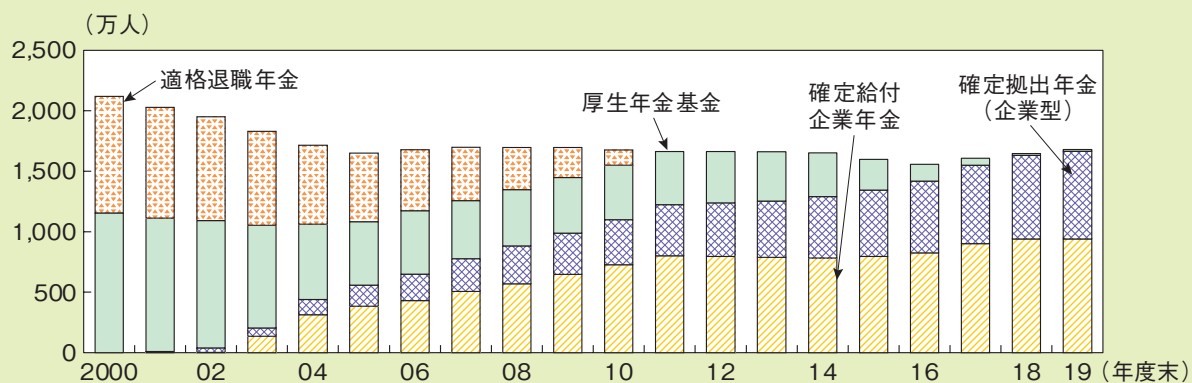
者は縮小したのに対し、確定給付企業年金及び企業型確定拠出年金への加入者数が大幅に増加しており、特に確定拠出年金加入者数の伸びが大きいことによるものと考えられる。こうした企業年金制度については、確定給付企業年金、企業型確定拠出年金、個人型確定拠出年金³³の間で、年金資産について制度間での移管が可能となるよう、累次の制度改正が行われ、離転職の有無に左右されず継続的な老後の所得確保に向けた取組を行いやすくする環境整備が進められている。

退職給付制度の実施状況をみると、制度があるとする企業の割合は緩やかに低下傾向にあり、2018年は8割弱となっている。そのうち、退職一時金のみとする企業の割合が近年増加し、2018年段階で約55%となる一方で、退職一時金及び退職年金併用、及び退職年金のみの割合は低下している（第3-2-7図（2））。退職金の給付額は、一般的に勤続年数に比例しつつも、勤続年数が10年～20年あたりから増加率が大きくなる傾向にあり（第3-2-7図（3））、税制面においても受給時の退職所得控除の算定額が20年を境に大幅に増えるようになっていく³⁴。こうしたことが離転職へのディスインセンティブとなっていると考えられる。退職一時金についても、その在り方につき見直しがなされることが期待される。

第3-2-7図 企業年金及び退職給付制度の推移

円滑な離転職に向け、退職金の扱いが課題

(1) 企業年金の加入者数

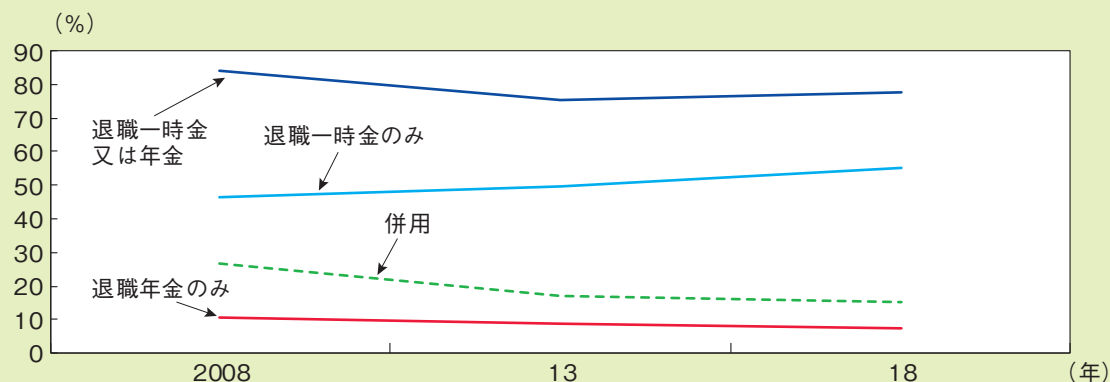


注

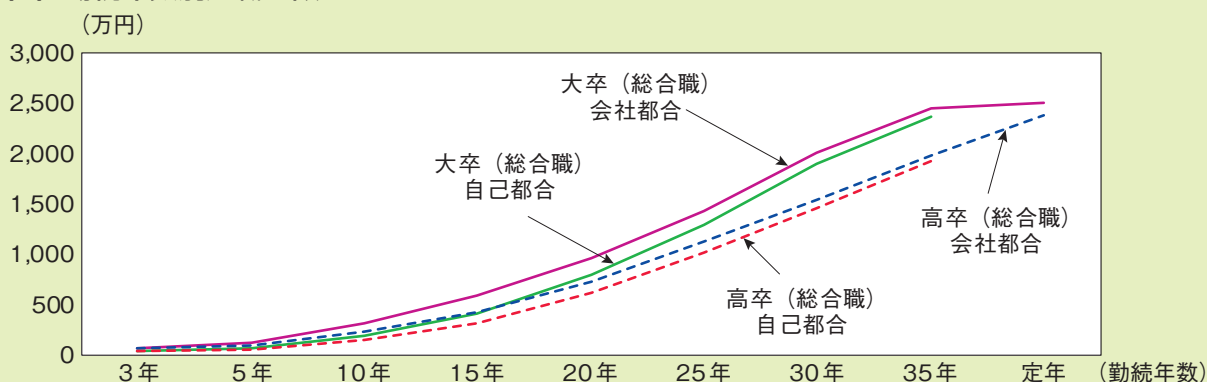
(33) 個人型確定拠出年金は2001年10月以降導入されたが、2017年に20歳以上60歳未満の全ての国民の加入が認められて以降、加入者が急速に増加し2017年3月末時点で約45万人に対し、2020年3月末時点の加入者数は約160万人。

(34) 平成元年以降適用されている算定式は、(1) 勤続年数が20年以下の場合：40万円×勤続年数（80万円に満たない場合は80万円）(2) 勤続年数が20年超の場合：800万円＋70万円×（勤続年数－20年）

(2) 退職給付制度の実施状況



(3) 勤続年数別退職金額



- (備考) 1. (1) は運営管理期間連絡協議会「確定拠出年金統計資料」及び一般社団法人信託協会・一般社団法人生命保険協会・全国共済農業協同組合連合会「企業年金(確定給付型)の受託状況」、(2) は厚生労働省資料及び厚生労働省「就労条件総合調査」、(3) は厚生労働省「令和元年賃金事情等総合調査(確報)」により作成。
2. (2) について、退職一時金制度とは、社内準備、中小企業退職金共済制度、特定退職金共済制度及びその他。退職年金制度とは、確定給付企業年金、厚生年金基金、適格退職年金、確定拠出年金(企業型)及び企業独自の年金。2018年はそれ以前と調査対象が異なるため、厚生労働省において特別に同範囲を集計した値を使用。
3. (3) について、退職金額は、退職一時金と退職年金現価額(事業主負担分掛金に係るもの)の合計。退職金額の調査における集計社数は、大卒(総合職)会社都合で108社、大卒(総合職)自己都合で100社、高卒(総合職)会社都合で41社、高卒(総合職)自己都合で40社。

第3節 本章のまとめ

本章では、雇用と働き方について、感染拡大以前からの動きも踏まえつつ、最近の変化と関連する政策上の課題を整理した。第一に、日本の人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じる一方で世帯数は増加し、世帯構成の単身化が進むと同時に高齢化も進んでいる。こうした中、雇用をめぐる変化としては、まず、いわゆる共働き世帯の増加にみられるように、続柄が世帯主の配偶者にある女性の就業が進んでいることに加え、2010年代に単身女性の雇用者も大きく増加していることを示した。また、男性については高齢期の雇用増も反映し、契約社員や嘱託等の雇用形態が増加している。さらに、いわゆる不本意非正規と呼ばれる者の割合は、2013年に比べて大きく減っていることも示した。感染拡大前の2019年までの一人当た

り労働時間の減少の5割程度は、女性も含めた、65歳以上の高齢期の雇用の増加といった、雇用構造の変化（パートタイム労働者比率の上昇）によるものと分析した。

第二に、2020年以降の感染拡大に伴い、雇用変化には国内外に類似の傾向がみられている。それは、感染対策として営業の自粛を余儀なくされている業種での雇用減だけでなく、そうした業種での雇用者は、雇用形態ではパートタイム、属性としては若者及び高齢者、男性よりも相対的に女性、学歴にみる教育期間別では短期間が多いということである。我が国をみると、こうした業種での雇用は2021年に入ってから依然戻っていないが、女性は他業種への移行を含めた形で再就業をする例もあり、65歳以上の女性は、正規・非正規のいずれの雇用形態においても、2019年に近い水準で推移している。64歳以下の女性は、正規が増加傾向、非正規は減少傾向で推移している。こうした動きの背景としては、医療・福祉業などにおける基調的な正規雇用者の増加があるほか、いわゆる働き方改革の一環として、パートタイム・有期雇用労働法が2020年4月から大企業（2021年4月から中小企業）に対して施行されたことが影響している可能性も考えられる。

第三に、テレワークの広がりである。テレワークができる雇用者割合は、おおむね3割程度という推計もあり、業種レベルでのテレワーク率をみると、ルーティン化した仕事はテレワークには馴染みにくいという傾向も確認できる。また、テレワークは通常の職場勤務に比べて、雇用者が感じる主観的な労働生産性は「低下した」という回答が多く、2020年に比べると、2021年は全体の実施率の水準が高まった中で、テレワークを中心とした者の割合は低下している。主観的な労働生産性が低下する要因としては、同僚や取引先等とのコミュニケーションの難しさに伴うもの、との指摘が多くみられており、実際のテレワークの動向をみても、職場勤務とテレワークを組み合わせる型へ働き方の移行もみられ、労働生産性の改善が期待される。また、感染防止の観点からは、弾力的にテレワークの実施率が高められるような仕組みが必要である。

次に、雇用をめぐる課題として、雇用者に対する投資と就業促進に向けた社会保障制度の見直しについて整理した。労働生産性を引き上げるためには、設備だけでなく人への投資も重要であるが、統計の示すところによると、企業の従業員への投資機会や金額は低迷している。他方、アンケート調査への回答を見る限り、いわゆるリカレント教育へのニーズは一定程度みられており、その動機については、現在の仕事にいかすためが多いものの、転職活動に備えるため、今後のキャリアの選択肢を広げるためといった先を見据えたものも多い。「経済財政運営と改革の基本方針2021」においても、ライフステージに応じたリカレント教育機会の積極的な提供についても取り組んでいく方針が示されており、こうしたニーズを満たしつつ、成長に資する人的投資が増加することが期待される。

最後に取り上げた社会保障制度の見直しは、高齢期の雇用を促す年金制度の改革や女性の雇用を促す社会保険制度の改革の進捗確認である。いずれも制度変更が段階的に施行されているところであるが、追加的な課題としては、例えば、企業が支給する配偶者手当の支給要件にみ

られる配偶者の収入制限によって生じる就業調整へのインセンティブを解消すること等がある。加えて、感染拡大を契機として、第二のセーフティネットを強化しているところだが、社会経済構造の変化に伴って生じる雇用の流動化等に雇用者が対応しやすいように、退職金の算定方法等にみられる離転職へのディスインセンティブを解消することも課題として指摘している。

補 論 感染症下の学校教育

第3章1節では、感染拡大前後の雇用動向について概観したが、2020年4月の緊急事態宣言時には、世帯主の配偶者という続柄にある女性雇用者の減少がみられた。これは、事業側の都合による面もある一方、感染対策としての学校の臨時休業により、子育て世帯の雇用者において一時的な離職が選択されたという面もある³⁵。学校の臨時休業は、諸外国でも採用された感染対策であり、影響分析等も発表されている。ここでは、こうした結果を紹介し、我が国における臨時休業とそれに伴うオンラインによる教育サービスの提供動向についてまとめている。

●海外の分析例によると、感染症の影響により学力差は拡大し、将来にも悪影響

学校の臨時休業は諸外国でも行われたことから、児童生徒・学生の学力や将来に与える影響や遠隔・オンライン教育の必要性等についても関心が高まった。ここでは、臨時休業とその影響、遠隔・オンライン教育の評価について、既存研究の含意をみていこう（補論1－1図）。

まず、英国やドイツの小中学生を対象とした調査結果からは、学習時間の減少が指摘されている。学習時間の減少程度は、子供の置かれている環境に依存しており、それは親の所得、オンライン学習に必要なハードやソフトの有無、休校前の子供の学力が影響している。

次に、学習到達度や学力の低下が指摘されている。オランダやアメリカの学力テストの結果を用いた分析からは、数学や読解力等が低下したことや、過去の結果から休校による低下の見込値が示されている。

また、遠隔・オンライン教育やその教材の効果について計測する例もある。アメリカのデータ分析では、感染拡大前よりもオンライン教材へのアクセスが増加し、その活用により直接的な教育機会の減少を一定程度補った可能性が指摘されている。ただし、地域所得とICT環境の整備状況は相関しており、教材等へのアクセシビリティが学習機会に影響を与えたとしている。このほか、スイスの大学生に対するライン・ストリーミング講義の受講例からは、学力の高い学生の学習達成度は向上させるものの、低い学生の達成度は低下し、学力差は拡大したと

注 (35) 我が国の学校の臨時休業は、2020年2月の全国の小中高等学校及び特別支援学校の一斉臨時休業要請に始まり、3月以降、全国各地の学校で臨時休業が実施された。緊急事態宣言の解除以降、順次学校は再開され、2020年6月段階ではほぼすべての学校が授業を再開したが、その後も短縮授業や分散登校などが引き続き実施されるなど、一定期間、直接的な教育機会が失われたとみられる。

推定している。

最後に、児童生徒・学生の将来的な所得への長期的な悪影響を推計する例もある。大学生の成績や経済及び健康面への影響について分析した結果によると、サンプルの約半分の学生に学習時間の減少及び成績の悪化が生じたこと、約3割の学生に就職見通しや稼得所得の見通しの悪化が生じたことが示されている。このほか、経済モデルを用いた試算では、休校の影響によって教育機会が失われることにより、高校中退者割合が上昇し、大卒者割合が低下することにより、生涯収入も低下する結果が示されている。

補論 1-1 図 感染症の影響による教育機会の変化

海外の分析例によると、感染症の影響により学力差は拡大し、将来にも悪影響

新型コロナウイルス感染症が教育に及ぼした影響に関する諸外国における研究結果

研究	国	対象	分析手法	概要
Andrew et al. (2020)	英国	4～15 歳	時間利用調査等のデータを統合し、ロックダウン前後の子供の時間の使い方を差分の差分分析	休校中に小中学校の児童生徒の学習時間が6.3時間から4.5時間に減少。小学生のほうがより減少幅が大きく戻りも遅い。所得水準や学習環境の整備状況に依存。
Grewening et al. (2020)	ドイツ	小中学生	臨時休校前後における小中学生約1,000人の親に対し実施した、時間利用状況に関するオンライン調査結果をパネル分析	休校により学習時間が平均して7.4時間からほぼ半減。なお、社会経済的背景によらず、学力が高い子供は3.7時間減少したのに対し、学力が低い子供は4.1時間の減少。
Per Enzell et al. (2020)	オランダ	小学生	8週間休校措置前後に実施したテスト結果と、過去3年分のデータ35万人分を差分の差分分析	数学、読解力、書き取りにおいて、学習成果が平均で年間の2割減。貧困家庭の子供は、そうでない子供に比べ55%もの学習成果が低下。
Megan Kuhfeld et al. (2020)	アメリカ	小学3年生～中学2年生	2017～18及び2018～19の夏休み前後に実施された学力調査の結果を用いて、2020～21学習年度開始時の学力への影響を推計	休校措置により、数学は63～68%、読解力では37～50%に学習成果が低下すると予測。ただし、上位3分の1の生徒は読解力の向上するなど、生徒間の学力の分散が大きくなると予測。
Chetty et al. (2020)	アメリカ	小学生～高校生	生徒の、オンラインの数学教材プラットフォームにおける学習完了状況を、3段階の所得グループに分け比較	学校カリキュラムの一部として利用されている数学オンライン教材について、高所得地域の子供の学習量は、一時的に減少した後すぐ従前のレベルに戻ったが、低所得地域の子供の学習量は学年末まで半分に以下に減少。
Bacher-Hicks et al. (2020)	アメリカ	小学校～高校生	オンライン教育に関する検索データ約5万件を、地域別の人口統計学的特徴の測定値と組み合わせ、差分の差分分析	オンライン教材へのアクセスは、学校用・家庭用ともに感染拡大以前の約2倍に拡大。学校閉鎖による学習機会の損失をオンライン教材で埋める努力がなされた可能性あり。ただし、学校間、地域所得間の学習格差は拡大。
Cacault et al. (2021)	スイス	大学生	公立大学の約1,500人の学生に対し行われた無作為化実験を用い、オンライン講義が学力と出席率に与える影響を傾向スコア分析	ライブストリーミング講義を受けた場合、学力の高い学生の学習達成度は向上するが、学力の低い学生の学習達成度は低下。
Esteban Aucejo et al. (2020)	アメリカ	公立大学生	2020年4月下旬に、アリゾナ州立大学の学部生1,500人を対象に行ったアンケート結果を傾向スコア分析	低所得家庭の学生ほど、経済的に、感染症のリスクの影響を受けやすく、卒業延期や退学、専攻変更したほか、50%が学習時間の減少と成績低下を報告。卒業までに仕事が見つかる確率が13%ポイント、35歳時点の所得が2%低下すると予測。
Nicola, Fuchs-Schündeln et al. (2020)	アメリカ	4～14 歳	構造的ライフサイクルモデルを構築し、コロナ危機における学校閉鎖の長期的影響をシミュレーション分析	休校期間を6か月と仮定し、親による子どもへの教育投資の増加があった場合には、等価変分で評価した厚生の減少は1.28%ポイントから0.65%ポイントへ、生涯所得の低下も1.67%ポイントから0.96%ポイントに抑制。親が低所得で投資が増加させられない場合は、将来にわたり子供に影響。
Azevedo et al. (2020)	世界157 国	4～17 歳	休校期間を3、5、7か月と仮定し、学習状況の変化及び将来所得への影響をシミュレーション分析	教育年数は0.3年から0.9年減少し、700万人近い生徒が、家計の所得減少により初等教育から中等教育に進学できなくなるおそれがある。学習機会の喪失により、現在価値換算の期待生涯所得を約6,500ドルから25,700ドル程度減少させる可能性あり。

● OECD諸国と比べ、授業におけるICTの利活用は低位

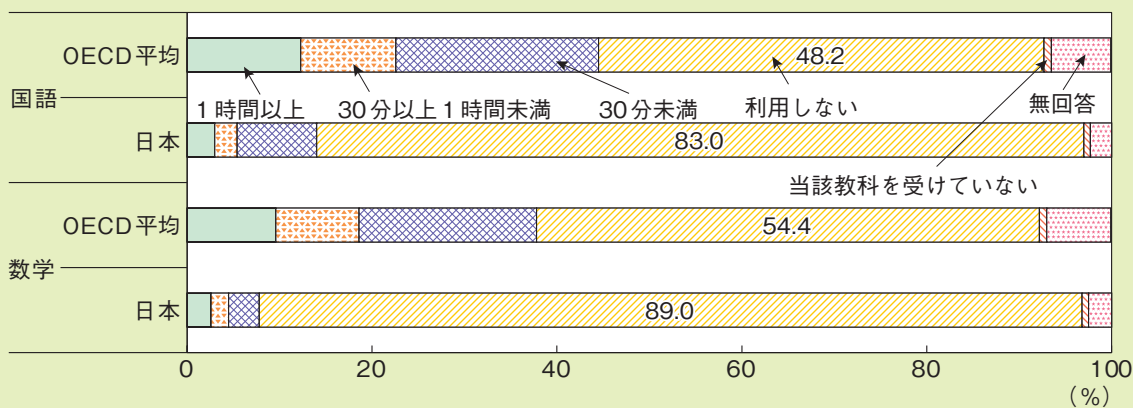
海外の例でもみたとおり、遠隔・オンライン教育は、多くの子供たちにとって対面授業を完全に代替するものではないが、臨時休業期間の学習機会の喪失による悪影響を軽減させる有効なツールになっていた。では、我が国における遠隔・オンライン教育の現状及び評価はどうだろうか。

感染拡大前に実施されたOECDの調査³⁶によると、国語や数学の授業におけるデジタル機器の週当たり利用時間のない学校の割合は、OECD平均が国語では48%、数学では54%である一方、我が国では国語が83%、数学が89%とほとんど活用されていない（補論1－2図（1））。また、コンピュータを使って学習ソフトや学習サイトを利用する頻度はOECD平均では全く・ほとんど利用しない割合は36%だが、我が国では79%と2倍以上となっており、学校の授業や学習におけるデジタル機器の利用率は低い（補論1－2図（2））。また、学校長がICTを活用した教育が実施可能と答えた学校に所属する生徒の割合もOECD加盟国で最も低かった（補論1－2図（3））。

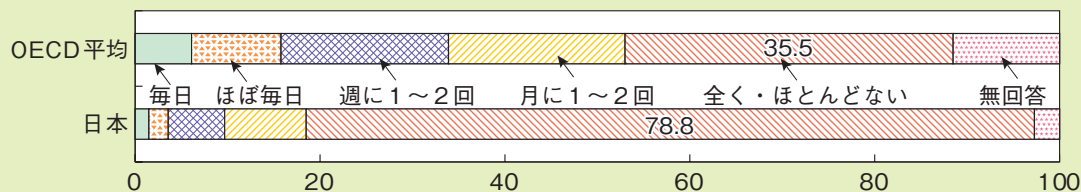
補論1－2図 公教育におけるICTの利活用

OECD諸国と比べ、授業におけるICTの利活用は低位

（1）授業におけるデジタル機器の週当たり利用時間（2018年）

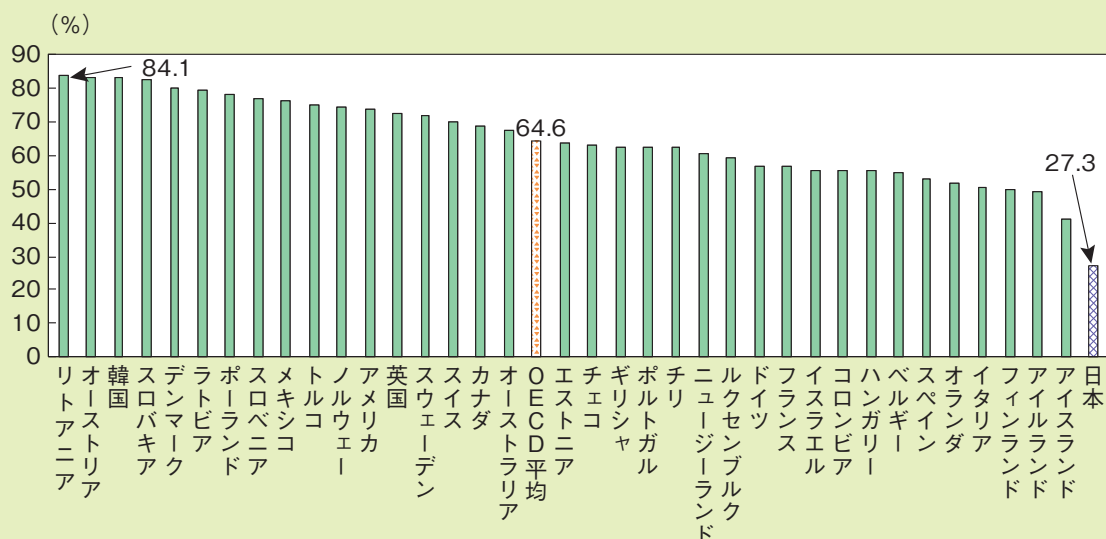


（2）コンピュータを使って学習ソフトや学習サイトを利用する頻度（2018年）



注 (36) PISA2018、15歳の生徒（日本では高校1年生相当）を対象。

(3) ICTを活用した教育が実施可能と答えた学校に所属する生徒の割合の国際比較（2018年）



(備考) 1. OECD「生徒の学習到達度調査 2018年調査 (PISA2018)」により作成。
 2. (2) は、生徒が、平日に学校外でコンピュータを使って学習ソフトや学習サイトを利用する割合。
 3. (3) は、校長が、自分の学校の教師にはデジタル端末を指導に取り入れるのに必要なテクノロジーと指導のスキルがある、と答えている学校に所属する15歳の生徒の割合。

● ICT環境や教員のICT活用指導力には地域差がある

先に紹介したOECDの調査では、高校におけるICTの活用が低いことを示したが、国内の公立学校を対象とした調査もある。文部科学省「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」によると、2020年3月時点での公立学校における教育用コンピュータ1台当たりの児童生徒数は、全国平均が4.9人であったが、最も普及している（人数が少ない）佐賀県の1.8人/台に比べると、千葉県は6.6人/台と約3.7倍となっていた。（補論1－3図（1））。なお、ハード面については、令和2年度第1次補正予算により、端末及び通信環境の整備が前倒しされ、文部科学省の調査³⁷によると、2020年度内に全自治体等1,812団体のうち、97.6%に当たる1,769自治体等の公立の小中学校等で児童生徒に1人1台端末がわたり、インターネットの整備を含めて学校での利用が可能となる見込みとなるなど、整備はおおむね完了している。

もっとも、こうしたハード面の整備だけでは遠隔・オンライン教育を実施するには十分ではなく、教員のICT活用指導力が必要である。そこで、同じく文部科学省「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」の都道府県における公立学校教員のICT活用指導力の状況をみると、調査形式が回答者の主観的評価である点に留意が必要ではあるものの、遠隔・オンライン教育の実施に当たって直接的に必要な、授業にICTを活用し指導する能力や、児童生徒のICT活用を指導する能力には都道府県間で約1.4倍のかいりがあり、ハード面ほどではないものの、供給側にばらつきがあることがうかがえる（補論1－3図（2））。

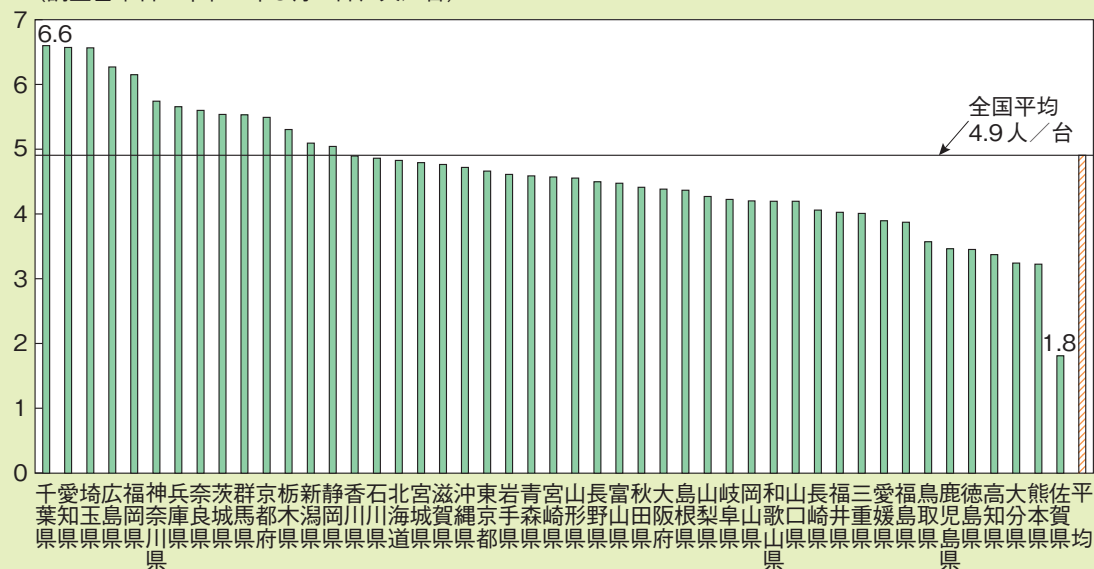
注 (37) 調査時点は2021年2月。

補論1－3図 遠隔・オンライン教育の現状（1）

ICT環境や教員のICT活用指導力には地域差がある

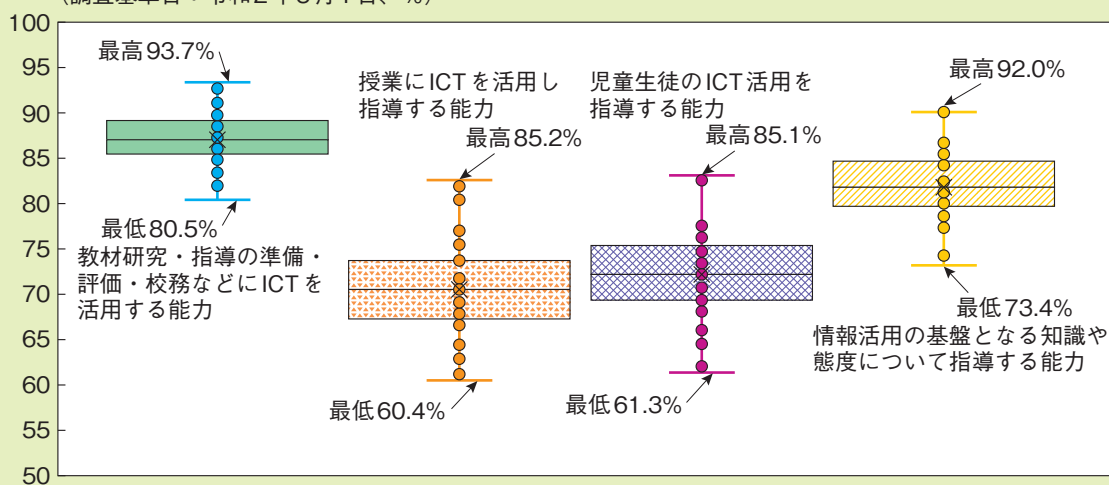
（1）公立学校の教育用コンピュータ1台当たりの児童生徒数（都道府県別）

（調査基準日：令和2年3月1日、人／台）



（2）都道府県における公立学校教員のICT活用指導力の状況

（調査基準日：令和2年3月1日、％）



- （備考） 1. 文部科学省「学校における教育の情報化の実態等に関する調査（令和元年度）」により作成。
 2. （2）各能力について、「できる」「ややできる」と自己評価により回答した公立小中高校教員の都道府県単位における割合の箱ひげ図。

●感染症下において遠隔・オンライン教育の実施も進んだが、対面授業の希望が多い

内閣府意識調査によると、小学生・中学生の親に尋ねた子供の遠隔・オンライン教育の受講状況（受講率）は、2020年6月の全国平均は45.1%であったが、2021年5月には26.7%まで低下した。子供の遠隔・オンライン教育受講率の地域差は大きく、東京都23区の居住者では2020年6月で約7割、2021同年5月でもほぼ半数が受講していた一方、地方圏の居住者では同期間中3分の1から約2割へと減少した（補論1－4図（1））。

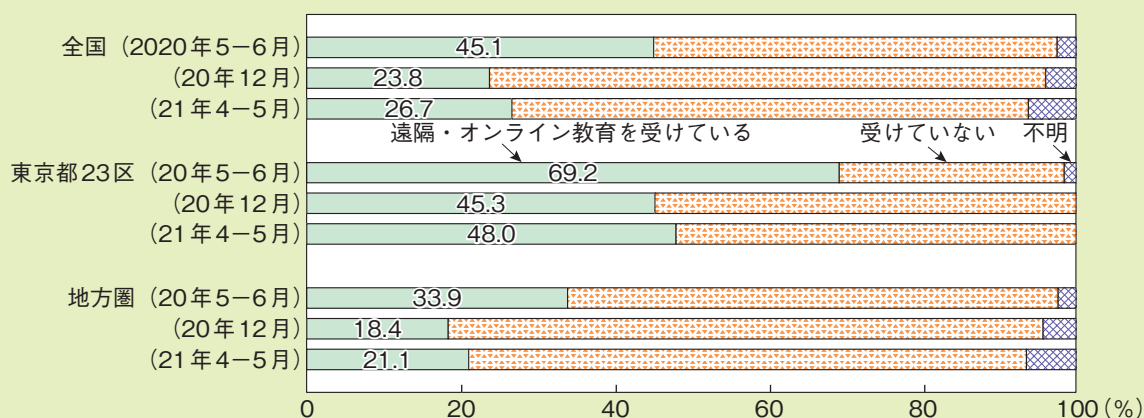
また、子供の遠隔・オンライン教育の利用希望について親に尋ねた設問では、遠隔・オンライン教育受講者の割合が高い東京都23区の者でも、遠隔・オンライン教育が中心の仕組みを希望している者の割合は低く、対面授業を50%以上実施することを希望する親が約8～9割となっている。遠隔・オンライン教育を実施した結果、小学生以上18歳未満の子供の親は、対面授業を主とした方法を好んでいることが分かる（補論1－4図（2））。

また、大学等における授業の実施方針によると、2020年度後期の段階では、遠隔授業を50%以上実施していたとの回答割合が半数を超えていたが、2020年7月に文部科学省より、感染症対策を講じた上での対面授業を推奨する旨の通達が発出されたこともあり³⁸、2021年前期では2割以下となっている（補論1－4図（3））。

なお、内閣府意識調査では、大学生・大学院生を対象に感染拡大前の2019年12月と比較した学習時間の変化を質問している。その結果は、2020年5月及び12月のいずれの調査においても「増加した」と回答した者と「減少した」と回答した者の差は増加している。飲食店等への自粛要請や旅行の自粛要請の影響もあるとみられるが、大学生等への遠隔授業の実施は、学習時間の増加を伴っていた面もある（補論1－4図（4））。

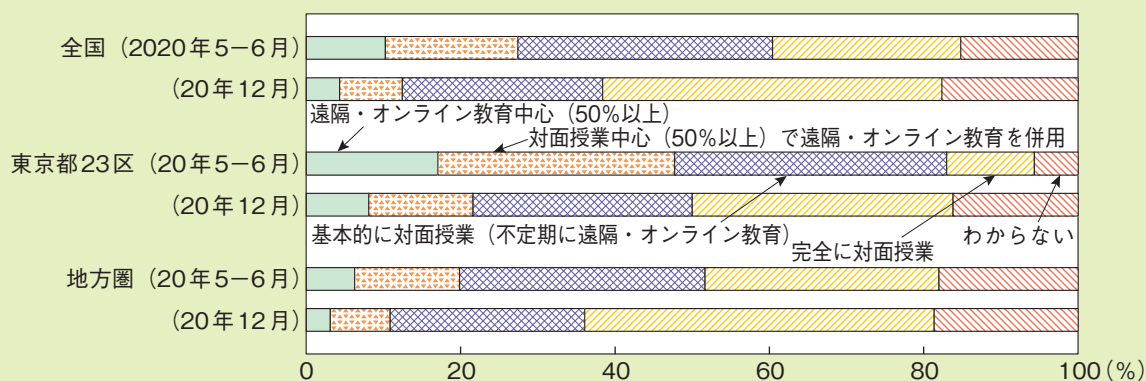
補論1－4図 遠隔・オンライン教育の現状（2）

感染症下において遠隔・オンライン教育の実施も進んだが、対面授業の希望が多い （1）小中学生の遠隔・オンライン教育の受講状況

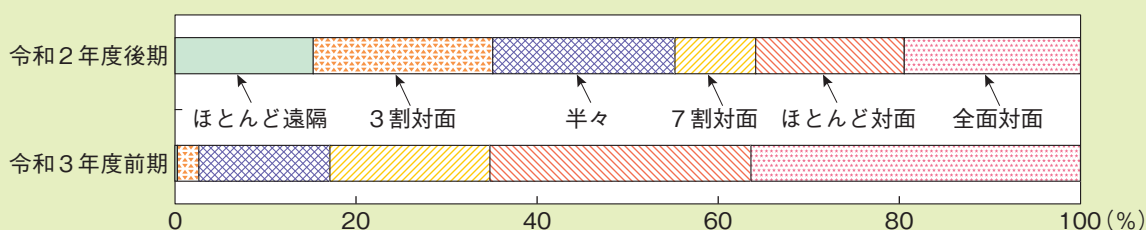


注 (38) 文部科学省高等教育局大学振興課より、2020年7月27日付で発出された「本年度後期や次年度各授業科目の実施方法に係る留意点について」によると、「本年度後期や次年度の各授業科目の実施方法を検討するに当たっては、大学設置基準第25条第1項が、主に教室等において対面で授業を行うことを想定していることに鑑み、（中略）感染対策を講じた上での面接授業の実施が適切と判断されるものについては、面接授業の実施を検討していただき、授業の全部又は一部について面接授業の実施が困難と判断される際には、（中略）遠隔授業等（面接授業との併用を含む。）の実施を検討いただくようお願いいたします。」とされている。

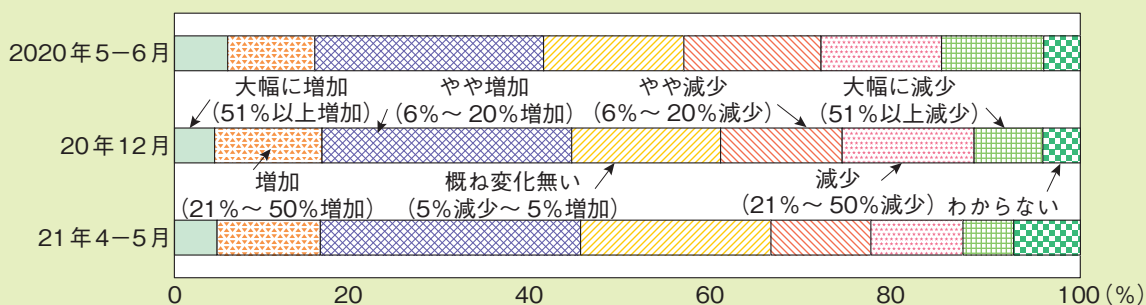
(2) 子どもの遠隔・オンライン教育の利用希望（小学生以上18歳未満の子を持つ親）



(3) 大学等における授業の実施方針について



(4) 大学生における学習時間の感染拡大前（2019年12月）からの変化



(備考) 1. 内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査（第2回）（第3回）」、文部科学省「大学等における後期等の授業の実施方針等に関する調査（令和2年9月15日）」、「令和3年度前期の大学等における授業の実施方針に関する調査」により作成。
2. (4) 学習時間は、自習、授業、研究等の合計時間。

● 双方向形式の遠隔・オンライン教育の提供割合は親の世帯年収と学校の設置主体により違い
遠隔・オンライン教育には複数の手段や教材内容がある。双方向形式、オンデマンド等の映像教材と自主学習の組合せ、自主学習のみ等、様々な形態がある。民間の調査³⁹によると、3つの世帯年収に分けた子供の勉強時間は、いずれでも緊急事態宣言が出された2020年5月に減少したものの、双方向形式の減少幅が小さいことが示されている。双方向形式によるオンライン授業は、リアルタイムで意見交換等コミュニケーションが可能であることから、臨時休業期間でも学習時間の減少をかなり抑制できる傾向がある（補論1-5図（1））。一方、学習手段・教材の提供割合をみると、双方向形式は、平均所得が高いほど提供される割合が高い傾向がみ

注 (39) 日本財団・三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（2021）による。

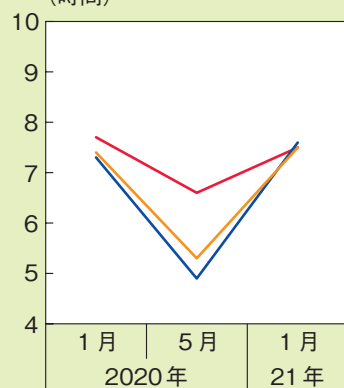
られる（補論1－5図（2））。また、学習サービスの提供側である学校についても、設置主体別により学習教材の提供状況の違いがある。ここで利用している民間調査は、4,000校のサンプル規模であるが、全国で臨時休業が行われていた2020年5月時点において、私立学校では約3割が双方向形式のオンライン授業を実施していたのに対し、国立学校では2割弱、公立学校では約6%にとどまっていた（補論1－5図（3））。こうした臨時休業期間における学習機会の違いは、公的な支援等によって積極的に解消することが好ましい。

補論1－5図 遠隔・オンライン教育の提供状況

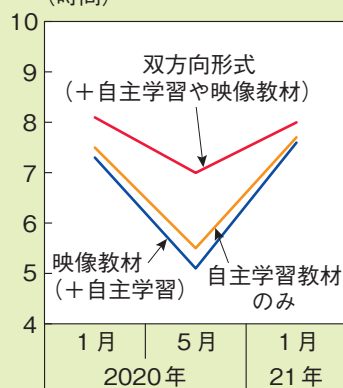
双方向形式の遠隔・オンライン教育の提供割合は親の世帯年収と学校の設置主体により違い

（1）学校・自治体の学習手段・教材の提供状況と世帯年収別の勉強時間の推移

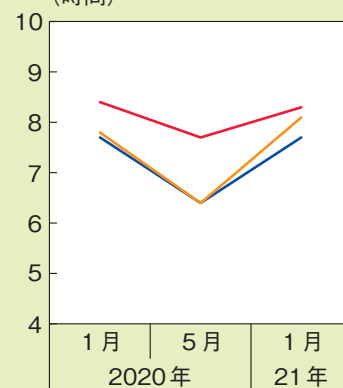
①年収400万円未満
(時間)



②年収400～800万円未満
(時間)

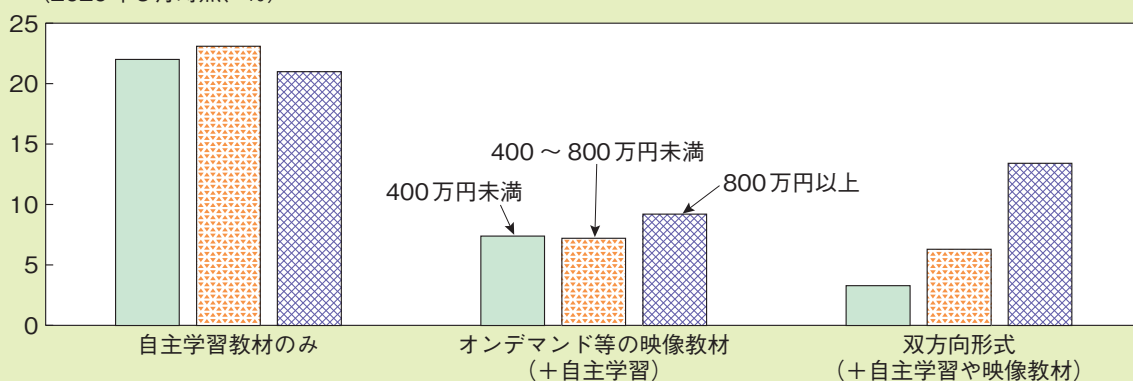


③年収800万円以上
(時間)



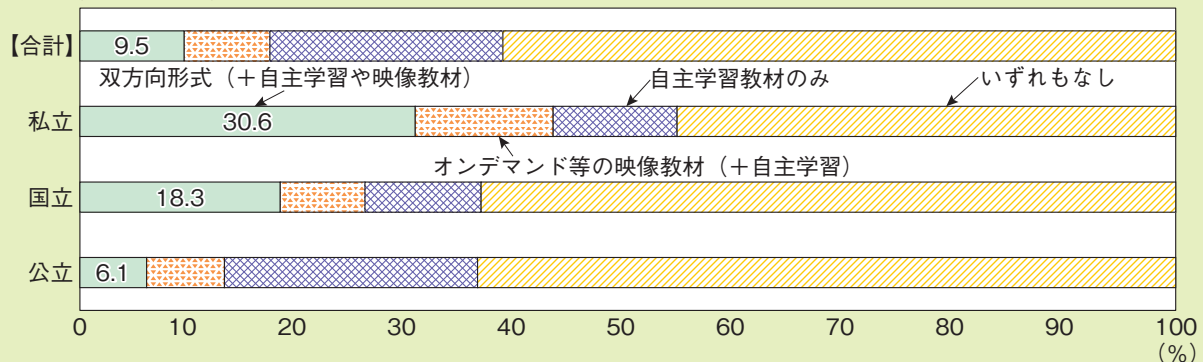
（2）世帯年収別の学校・自治体の学習手段・教材の提供状況

(2020年5月時点、%)



(3) 教育機関設置主体者別の学習手段・教材の提供状況

(2020年5月)



- (備考) 1. 公益財団法人日本財団及び三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「コロナ禍が教育格差にもたらす影響調査」により作成。
 2. (1) 400万未満 (n=159)、400～800万円未満 (n=465)、800万円以上 (n=436)。
 3. (2) は異常値を除いた上で勉強時間を把握できるデータのみを集計。「いずれもなし」の割合はグラフから省略。400万未満 (n=487)、400～800万円未満 (n=1,271)、800万円以上 (n=1,000)。
 4. (3) 私立 (n=506)、国立 (n=104)、公立 (n=3,390)。

コラム

3-2 教育投資の効果

教育投資には一般に外部効果があるとされている。本人の職業能力の向上や就業条件の改善、所得向上といった私的な利益に加え、経済成長や税収の増加等の社会的な利益をもたらすことが指摘されている。例えば、島 (2018) の試算によると、大学教育がもたらす公財政への便益 (65歳までの就業) は、費用を差し引くと1人当たり約365万円相当、同年卒業者全体では約1.8兆円の効果があるとしている (コラム3-2図)。

しかし、個々人は、社会全体にもたらされる外部効果の存在を意識せずに教育を受けるかどうかを判断することから、追加的な利益を勘案しない投資収益率から導かれる投資をすることになる。したがって、個々人に任せてしまうと、社会的に最適な水準を下回る水準で教育の需給が均衡することになってしまう。我が国に限らず、各国が公的な教育政策を実施する合理的な根拠には、こうした教育投資の公共財としての側面がある。

例えば、小黑 (2017) によると、我が国の高等教育の私的収益率はOECD平均を下回る一方で社会的収益率は男女とも平均を大幅に上回っていることや人的資本が生み出す新たな知識や発想が公共的な性質を持つことを踏まえ、教育予算の拡充は優先度が高く、積極的に配分すべきとしている。

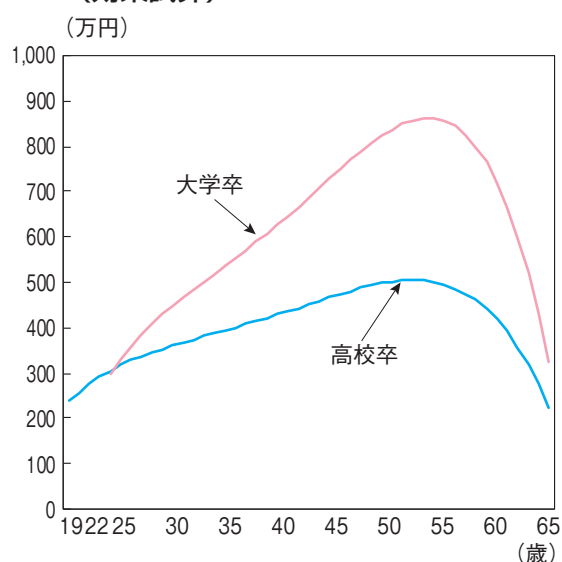
コラム3-2図 教育投資の経済・社会的効果（試算例）

教育投資の効果

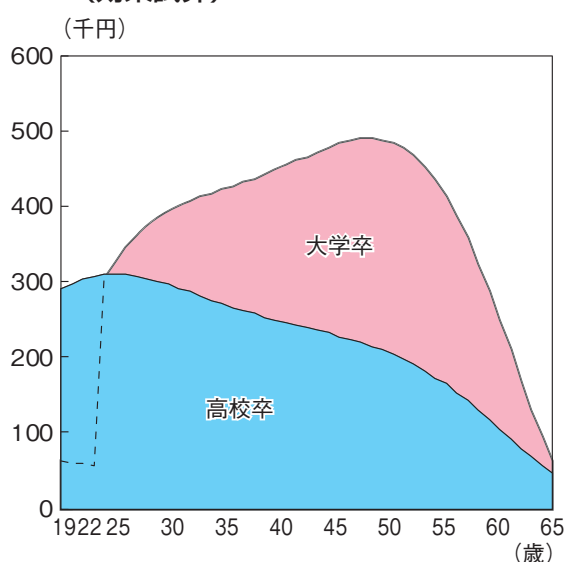
(1) 教育投資に対する大卒者一人当たりの効果

費用	便益								
国立・公立・私立大学への公的教育投資 2,625,215 円	公財政への貢献 6,276,276 円								
	(内訳)								
	<table> <tr> <td>税金増加額</td><td>6,285,341 円</td></tr> <tr> <td>失業者逸失税金抑制</td><td>-15,500 円</td></tr> <tr> <td>失業者給付抑制</td><td>4,897 円</td></tr> <tr> <td>その他</td><td>1,538 円</td></tr> </table>	税金増加額	6,285,341 円	失業者逸失税金抑制	-15,500 円	失業者給付抑制	4,897 円	その他	1,538 円
税金増加額	6,285,341 円								
失業者逸失税金抑制	-15,500 円								
失業者給付抑制	4,897 円								
その他	1,538 円								
効果（便益－費用）									
3,651,061 円									

(2) 学歴別各歳での推定平均年収（効果試算）



(3) 学歴別各歳での推定平均納付税額（効果試算）



(4) 総効果額

一人当たり効果額 (A)	一年当たりの就職した大学卒業生 (B)	総効果額 (A×B)
3,651,061 円	487,182 人	17,787 億円

- (備考) 1. 島 (2018)「平成29年度教育改革の総合的推進に関する調査研究 ～教育投資の効果分析に関する調査研究～」(文部科学省委託調査)により作成。
2. 効果額は、平成27年度データに基づく試算。
3. 税金増加額は、65歳までの所得税・住民税・消費税(10%)について、各年齢の税額を19歳を起点として割引率を4%とした割引現在価値。
4. 失業者逸失税金抑制は、失業に伴って逸失される所得税・住民税・消費税の額。
5. 失業者給付抑制は、雇用保険の失業給付相当。
6. (3)は、各歳における大学卒・高校卒別の所得税・住民税・消費税の合計推定納付額。

おわりに

2020年11月に前回の経済財政白書が公表されてから1年弱の月日が流れたが、この間も、感染拡大の波は続いている。2021年年初の緊急事態宣言時には、それまでの知見を活かす形で地域と業種を限定して経済活動の抑制を図り、数か月後には宣言を解除できる状態へと移行した。しかし、4月に入り、再び感染拡大の波は大きくなり、宣言が発出されることになった。7月には、新規感染者数は抑制されていたものの、外出頻度が高まる夏場での感染拡大抑止も意図した宣言が発出された。しかしながら、ワクチン接種は急速に進んでいるものの、変異株への置き換えや職場や家庭を中心としたクラスターの発生も増加し、厳しい情勢が続いている。

こうした感染症の影響が続く下、既に何度か記したとおり、我が国の構造的な弱点が浮き彫りになっている。本報告では、感染症の影響からの再起を進めてきた日本経済の現状について分析・評価するとともに、今後の課題として、デジタル化の実装に向けた動きと課題、温暖化対策の目標と経済成長・生産性向上の同時達成を図るために求められる対応、そして人口減少下における地域経済と企業立地の維持拡大に向けた課題の考察を扱った。また、雇用に関連して、これまでの動きを振り返りつつ、「日本経済2020－2021」で詳細に分析した感染症の影響のフォローアップや感染拡大下で進んだテレワークの動向と働き方の変化をまとめ、さらに、今後の女性と高齢者の雇用増加に向けた現状と課題について整理している。以下では、本報告の主要な分析結果と含意について整理することでむすびとしたい。

●我が国経済の現状とマクロ面の課題

第1章では、感染拡大から2年目に入った我が国経済の現状について、マクロ面から三つの課題を取り上げた。また、これらに合わせて、2000年以降の我が国経済が低成長に止まった理由についても検証した。2章においても触れているが、長期的な所得や消費の推移や変動と併せて確認すると、マクロの経済成長率は低かったが、一人当たりでみると主要国と大差はなく、特に、政策レジームが転換した2013年以降の増加率は同程度で推移してきた。この点、所得変動を分解した分析からは、いわゆる男性現役層が減少する中、平均労働時間の短い高齢雇用者や女性雇用者の増加に伴い、一人当たり所得は下押しされたが、これを打ち消す形で労働生産性は上昇し、企業による賃上げのモメンタムが続いている下、平均時給は上昇を続けている。

さて、三つの課題の第一は景気の現状である。感染拡大に伴う緊急事態宣言が断続的に発出されてきたことから、我が国の景気は回復局面にあるものの、その歩みは緩やかである。2021年の前半は、世界経済の改善に伴う輸出の増加とそれによる生産活動の持ち直しが続いたことから、企業収益面でも増勢がみられた。本来であれば、こうした所得増加が設備投資や消費の増加へとつながるところ、投資の増加基調は次第に明らかとなってきたものの、消費は一進一

退の動きとなっており、内需と所得・雇用の循環が感染拡大によって抑制されている。今後は、感染症に関する知見を活かしてその拡大を防ぎ、ワクチン接種の進展や医療提供体制の拡充を通じて、重症化や国民の不安を減じる下、経済社会活動を段階的に引き上げていくことが、回復のカギとなっている。

第二は物価と賃金の動向である。現状、消費者物価は特殊要因を除けば横ばいで推移し、失業率も企業による雇用維持の取組と雇用調整助成金等の政策支援もあって、悪化に歯止めがかかっており、GDPギャップが残るものの、デフレ基調の再燃は阻止されている。企業の価格設定行動には引き続き粘着性が強くみられるが、内需の持ち直しが着実なものとなり、労働需給の改善を背景とした基調的な賃金上昇が物価に反映されれば、デフレ脱却への歩を進めることとなる。

第三は財政の動向である。今次の経済危機に対応することにより、財政赤字と債務残高が増加した。ただし、感染拡大前の2010年代には、世界的な低金利の恩恵があったものの、我が国を含め経済成長の実現等を通じてPB赤字を縮減傾向で推移させ、債務残高対GDP比の安定化に努めてきた。当面の課題は、経済をこうした成長経路へ戻すことであり、その上で、債務残高対GDP比の安定的な引下げに向けて、成長率と金利動向を踏まえながら、PB赤字の段階的縮小を図ることである。

●企業からみた我が国経済の変化と課題

第2章では、2000年以降の我が国の歩みと今後の課題について、企業という切り口から考察した。1章でも取り上げた2000年代の成長については、設備投資と賃金に着目し、企業による過剰債務の圧縮と賃金抑制が一因であることを示した。付加価値を生み出すべき企業が、債務返済を優先し、生産性上昇を名目賃金の引上げには還元せず、これを抑制することで販売価格を押し下げてきたことは、デフレ基調を定着させた要因となっており、いわゆる合成の誤謬が生じていたといえる。

こうした債務圧縮に目途が立った頃にリーマンショックが発生し、その後に東日本大震災といった未曾有の危機に見舞われ、企業は、6重苦と呼ばれた困難に対峙してきた。ただし、2013年以降、大規模金融緩和と機動的な財政政策の実践及び世界経済の拡大もあいまって、6重苦は全体として改善した。また、設備投資は増加に転じ、雇用増を実現しながら賃金にも増勢がみられるようになった。

しかし、2020年の感染拡大以降、我が国は再び大幅な景気後退を経験し、いまだ感染症と経済活動の両立を模索する状態が続いている。飲食宿泊等の対面型サービス業では営業機会が抑制される下で、債務が増加した。また、他の業種も含め、デジタル化への対応に遅れが目立つ等、平時に見過ごされてきた課題が改めて浮き彫りになっている。こうした状況を踏まえ、本章では三つの課題を検討した。

第一はデジタル化である。まず、ソフトウェア開発の価格設定を成長促進的なものに変換す

ることを提唱している。具体的には、コストを積み上げる総括原価方式に類似した開発契約を見直し、出来上がった製品が生み出す付加価値の一部を開発者がシェアするような契約にすることを通じ、開発インセンティブを高めて生産性の向上を図ることを提案している。次に、情報通信分野に対する人財配置も投資配分額も少ないことを示し、官民ともに、こうした波及効果の大きい分野への資源配分の拡大を求めている。

第二はエネルギーコストと温暖化への対応である。6重苦の一つはエネルギーコストの高さであるが、これは残された課題であるだけでなく、温暖化対策と重なって成長の源泉にも成り得る重要な課題となっている。企業は地球温暖化への対応として新たな2030年度の温室効果ガス排出削減目標を達成するために、追加的なエネルギー効率の改善を求められている。イノベーションによる解決が望ましいものの、自然の成り行きに委ねてしまうと、いわゆるエネルギー多消費型の産業が国外に流出する形で達成してしまうおそれもある。今後は、①再生可能エネルギーを含めた我が国の発電コストには低下余地がまだあること、他方で、②デジタル化等の動きは経済のエネルギー依存度を一層高めること、を踏まえた上で、カーボンニュートラルの目標達成に向けて、発電コスト抑制とエネルギー効率改善に向けたイノベーションに取り組むことで、カーボンニュートラルと経済成長を同時に実現することが求められている。また、この問題は各国ともに直面する課題であり、国際的な枠組みにおける対応協力が重要である。温室効果ガス削減の経済的インセンティブを付与するカーボンプライシング（炭素税、排出量取引制度等）の導入など、価格をシグナルとして市場機能を活用した解決案も提案されている。我が国は、こうした議論を積極的にリードしていくことで、企業の新たな成長を後押しする必要がある。

第三は企業が拠点とする地域経済について、人口減少・高齢化の影響を踏まえた上でも持続可能にするための工夫を提案している。特に、企業が活動する上で不可欠な社会インフラの維持更新費用が今後の成長の足かせにならないようにすることを求めている。具体的には集住・集約・非保有化という方針を示しており、人口変動に応じた住替えによるコンパクトな集住、公的施設の統廃合、民間施設の活用やネットを中心としたサービス提供が具体的な行動として示唆される。奇しくも、人口の一極集中とそれによる規模の不経済がみられる東京圏については、感染拡大を機に、人口流入が過去の平均と比べると大幅に抑制されている。デジタル化やテレワーク実施率の上昇がこうした動きを後押ししているとみられるが、デジタル化を介した働き方や暮らし方の変化と、人口減少地域で既に生じている集住化の動きを同時に進めることで、地域経済の維持と東京圏への極端な一極集中の解消が期待される。

●雇用をめぐる変化と課題

第3章では、雇用と働き方について、感染拡大以前からの動きも踏まえつつ、最近の変化と関連する課題を整理した。第一に、日本の人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じる一方で世帯数は増加し、世帯構成の単身化が進むと同時に高齢化も進んでいる。こうした

中、雇用をめぐる変化としては、まず、いわゆる共働き世帯の増加にみられるように、続柄が世帯主の配偶者にある女性の就業が進んでいることに加え、2010年代に単身女性の雇用者も大きく増加していることを示した。また、男性については高齢期の雇用増も反映し、契約社員や嘱託等の雇用形態が増加している。さらに、いわゆる不本意非正規と呼ばれる者の割合は、2013年に比べて大きく減っていることも示した。感染拡大前の2019年までの一人当たり労働時間の減少の5割程度は、女性も含めた65歳以上の高齢期の雇用の増加といった、雇用構造の変化（パートタイム労働者比率の上昇）によるものと分析した。

第二に、2020年以降の感染拡大に伴い、雇用変化には国内外に類似の傾向がみられている。それは、感染対策として営業の自粛を余儀なくされている業種での雇用減だけでなく、そうした業種の雇用者には、雇用形態としてはパートタイム、属性としては若者及び高齢者、男性よりも相対的に女性、学歴にみる教育期間別では短期間ということである。我が国をみると、こうした業種での雇用は2021年に入ってから依然戻っていないが、女性は他業種への移行を含めた形で再就業をする例もあり、65歳以上の女性は、正規・非正規のいずれの雇用形態においても、2019年に近い水準で推移している。64歳以下の女性は、正規が増加傾向、非正規は減少傾向で推移している。こうした動きの背景としては、医療・福祉業などにおける基調的な正規雇用者の増加があるほか、いわゆる働き方改革の一環として、パートタイム・有期雇用労働法が2020年4月から大企業（2021年4月から中小企業）に対して施行されたことが影響している可能性も考えられる。

第三に、テレワークの広がりである。テレワークができる雇用者割合は、おおむね3割程度という推計もあり、業種レベルでのテレワーク率をみると、ルーティン化した仕事が多い職種はテレワークには馴染みにくいという傾向も確認できる。また、テレワークは通常の職場勤務に比べて、雇用者が感じる主観的な労働生産性は「低下した」という回答が多く、2020年に比べると、2021年は全体のテレワーク実施率の水準が高まった中で、テレワークを中心とした勤務の者の割合は低下している。主観的な労働生産性が低下する要因としては、同僚や取引先等とのコミュニケーションの難しさに伴うもの、との指摘が多くみられており、実際のテレワーク動向をみても、勤務とテレワークを組み合わせる形は増えている。こうした工夫を通じて、労働生産性の低下が解消されることを期待したい。

次に、雇用をめぐる課題として、雇用者に対する投資と就業促進に向けた社会保障制度の見直しについて整理した。労働生産性を引き上げるためには、設備だけでなく人への投資も重要であるが、統計の示すところによると、企業の従業員への投資機会や金額は低迷している。他方、アンケート調査への回答をみる限り、いわゆるリカレント教育へのニーズは一定程度みられており、その動機については、現在の仕事にいかすためが多いものの、転職活動に備えるため、今後のキャリアの選択肢を広げるためといった先を見据えたものも多い。「経済財政運営と改革の基本方針2021」においても、ライフステージに応じたりカレント教育機会の積極的な提供についても取り組んでいく方針が示されており、こうしたニーズを満たしつつ、成長に

資する人的投資が増加することが期待される。

最後に取り上げた社会保障制度の見直しは、高齢期の雇用を促す年金制度の改革や女性の雇用を促す社会保険制度の改革の進捗確認である。いずれも制度変更が段階的に施行されているところであるが、追加的な課題としては、例えば、企業が支給する配偶者手当の支給要件にみられる配偶者の収入制限によって生じる就業調整へのインセンティブを解消すること等がある。加えて、感染拡大を契機として、第二のセーフティネットを強化しているところだが、社会経済構造の変化に伴って生じる雇用の流動化等に雇用者が対応しやすいように、退職金の算定方法等にみられる離転職へのディスインセンティブを解消することも課題として指摘している。