

## 新型コロナウイルス感染症における 賃金支払い義務（労働基準法 26 条の休業手当）と 「休業支援金」の問題点について

川浪 宏

- I はじめに 新型コロナの影響と雇用維持政策
- II 我が国の賃金支払い義務
  - 1 賃金支払いに関する法制度
  - 2 労働基準法の休業手当の射程と新型コロナ
  - 3 新型コロナで表出した休業手当の新たな問題点（非正規労働者のシフト未確定問題）
- III 雇用調整助成金
  - 1 雇用調整助成金の特徴
  - 2 雇用調整助成金の歴史
  - 3 新型コロナと雇用調整助成金の特例措置
- IV 休業支援金の創設
  - 1 休業支援金創設の経緯
  - 2 休業支援金の申請状況
  - 3 ドイツ、韓国の類似制度との比較
- V まとめ

### I はじめに 新型コロナの影響と雇用維持政策

日本国内における COVID-19（以下、「新型コロナ」という）の感染者数は 10.2 万人、死亡者数 1,774 人であり、気候が寒くなってきた 10 月後半からは感染者は増加に転じている地域もあり、収束の見込みはたっていない<sup>1</sup>。

新型コロナは人から人に感染すると言われている。主な感染経路は飛沫感染、接触感染であり、閉鎖した空間で、近距離で多くの人と会話するなどの環境では、咳やくしゃみなどの症状がなくても感染を拡大させるリスクがあるとされている<sup>2</sup>。

新型コロナの感染力は強くワクチンが存在しない現状では、感染経路である飛沫感染、接触感染を抑制するため、人と人との接触を抑制して感染を防ぐしか対処法がない。そのため集会等の集まりや移動の抑制が強く求められている。その結果、人の移動や集まりに関わる産業（旅客運送業、宿泊業、旅行業、飲食業、興行業、小売業）をはじめ、様々な産業の経済活動が停滞している<sup>3</sup>。

その停滞の原因に、政府が新型インフルエンザ対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）32 条 1 項に基づき 2020 年（令和 2 年）4 月 7 日に発出した緊急事態宣言もあり、新型コロナの影響は企業及びそこで働く労働者の生活を直撃している。企業は、経済が停滞している状況において営業活動の縮小などにより、企業存続を図るために様々な努力を行っている。その一つに、雇用している労働者を一時的に休業させたり、労働時間を短縮したりすることも含まれ、企業及び労働者にとって、一時

的に休業したり労働時間を短縮した際の賃金の取り扱いが問題になる。

経済活動の停滞が、企業自らの経営判断によるものである場合、企業は自らの企業体力で乗り切るべきであろう。しかしながら、新型コロナの感染拡大防止の為、政府が発出した緊急事態宣言等で経済活動が停滞させられる場合、企業が政府に頼る割合が高まるのは当然のことである。そこで本稿では、新型コロナの影響下における企業の賃金支払い義務と、政府が行っている雇用維持政策である賃金助成制度を取り上げ、その問題点の考察を行うものである。新型コロナの経済的影響を最小限に食い止めるため、政府は賃金助成制度以外にも様々な助成制度を創設するなど施策は多岐に亘るため、本稿では賃金助成制度の中心にある雇用調整助成金と、雇用調整助成金の問題点を解決するために創設された、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金（以下、「休業支援金」という。）に絞って取り上げる。

過去の我が国の大きな不況や災害において、雇用調整助成金は賃金助成制度の中心的な役割を担い企業の雇用維持に大きな貢献を果たしてきた。新型コロナの影響による経済停滞の状況下においても、それは同じである。しかしながら、新型コロナの影響による経済停滞は過去の大きな不況や災害に比べてもはるかに規模が大きく、影響がでている業種（人の移動や集まりに関わる産業（旅客運送業、宿泊業、旅行業、飲食業、興行業、小売業））に非正規労働者が多いという特徴から<sup>4</sup>、雇用調整助成金の特例措置の拡充のみでは十分ではないとの判断から、政府が労働者に直接賃金助成を行う休業支援金が創設された。

ただし、この創設された休業支援金においても、賃金に関する法制度は従前とおり適用され、労働者保護である賃金保護法制が却って休業支援金の円滑な運用を妨げているのが現状である。この問題の中心は労働基準法 26 条の休業手当にあり、その問題点を考察するのが本稿の目的である。なお、本稿の内容はいずれも 2020 年（令和 2 年）11 月 8 日までに得られた情報に基づいている。政府も次々と新たな新型コロナ対策を打ち出すとされており、新型コロナによる経済停滞等が続くならば、更なる経済支援が行われることになるであろう<sup>5</sup>。

## II 我が国の賃金支払い義務

### 1 賃金支払いに関する法制度

我が国の賃金に関する法制度は、本稿執筆時点において新型コロナに関する特措法等の例外措置は導入されておらず、従来からの民法及び労働基準法などによって規律されている。そこで、我が国の賃金に関する法制度を整理のため、まず、賃金請求権の根拠について考察する。

「賃金請求権の発生根拠は、それを支払う旨の当事者の合意に求められる。民法は「労働に従事すること」に対して「報酬を与えること」を内容とした雇用契約と定義し（民法 623 条）、労働と報酬（賃金）が対価関係にあることを示しているが、労働をしていない期間でも、家族手当、住宅手当、休職中の賃金保障など労働契約上の定めに基づいて賃金が支払われることもある。このように賃金請求権は、労働自体によって根拠づけられるわけではなく、労働者に対して賃金を支払う旨の合意にその発生根拠がある<sup>6</sup>。」労働義務が履行不能となった場合の賃金請求権の帰趨についても、基本的には個別の契約の解釈によることになる。しかし、個別の契約の解釈によっても賃金請求権を基礎づける合意の存在が明らかにならない場合には、民法上の危険負担に関する規定（民法 536 条）によって請

求権の帰趨が決定されることになる。この場合、履行不能が天災事変など両当事者の責任によらず生じたときには、使用者は労働者からの賃金請求を拒むことができる(同条1項)が、使用者の責めに帰すべき事由によって履行不能となったときには、使用者は労働者からの賃金請求を拒むことができない(同条2項)。以上が賃金請求権の根拠である民法536条であるが、過失責任主義をとる我が国の民法下での賃金保護には限界があるため、民法とは別に労働基準法において労働者保護の観点から休業手当制度を定めている。(労働基準法26条)

## 2 労働基準法の休業手当の射程と新型コロナ

最初に、労働基準法26条の休業手当の適用範囲の検討方法を述べたい。特に、判例には必ず適用範囲、いわゆる射程があるとされており、それはある程度限定されたものとされている<sup>7</sup>。しかし、その限定がどこにあるかと問われても、それは一見にして明白というものではなく、学説や行政通達、判例の解釈などを通じて、その射程を明らかにしていかざるを得ない。ある論点に対して明確に言及した判例が一つしかない場合には、その判例からどこまでその判例の射程が及ぶかを推測するしかなく、複数の判例がある場合には、それらの相互関係の検証を通じて判例の射程を明らかにしていくことになる。賃金請求権である民法536条(労働基準法26条含む)の判例は4件であり<sup>8</sup>、本稿ではその4件のうち、ノース・ウエスト航空事件の判例から射程を考察している。

考察にあたりまず、労働基準法26条が規定する休業の定義から確認する。「休業とは、労働契約上労働義務を負う時間について労働を遂行できなくなることをいい、全日の休業のみならず、1日の一部を休業する場合も含まれる。労働基準法26条は、このような休業について、労働者の所得補償の見地から『使用者の責めに帰すべき事由による休業の場合においては、使用者は、休業期間中当該労働者に、その平均賃金の百分の六十以上の手当を支払わなければならない』としている。この『使用者の責めに帰すべき事由』とは、『第一に使用者の故意、過失又は信義則上これと同視すべきものよりも広く、第二に不可抗力によるものは、含まれない』<sup>9</sup>とし、学説もおおむね同様の見解をとっている。(下線は筆者による)

裁判例においても、この点は概ね一致した見解を示し、ノース・ウエスト航空事件では「休業手当の制度は、右のとおり労働者の生活保障という観点から設けられたものではあるが、賃金の全額においてその保障をするものではなく、しかも、その支払義務の有無を使用者の帰責事由の存否にかからしめていることからみて、労働契約の一方当事者たる使用者の立場をも考慮すべきものとしているのは明らかである。そうすると、労働基準法26条の『使用者の責めに帰すべき事由』の解釈適用にあたっては、いかなる事由による休業の場合に労働者の生活保障のために使用者に前記の限度(平均賃金の6割以上)での負担を要求するのが社会的に正当とされるかという考量を必要とするといわなければならない。このようにみると、右の『使用者の責めに帰すべき事由』とは、取引における一般原則とする過失責任主義とは異なる観点をも踏まえた概念というべきであって、民法536条2項の『債権者ノ責メニ帰スヘキ事由』よりも広く、使用者側に起因する経営、管理上の障害を含むと解するのが相当である<sup>10</sup>」旨判示している。このように労働基準法26条が規定する『使用者の責めに帰すべき事由』とは、相当に射程が広いものと解されている。(下線は筆者による)

次に、労働基準法26条の解釈における第二の『不可抗力によるものは、含まれない』については、

労働基準法 26 条が「使用者の責めに帰すべき事由」と明文で規定している以上、使用者の帰責事由に該当するものが必要であり、不可抗力はこれに含まれていない。これを新型コロナの休業に当てはめると新型コロナの影響による休業が不可抗力であるか否かの判断は、非常に難しい判断となる。この不可抗力の判断について厚生労働省労働基準局の労働法コンメンタールは、「事業の内外」の判断基準を 4 つの類型を次のとおり示している<sup>11</sup>。

(イ) 資材、事業場設備等の欠乏又は欠陥による休業 (ロ) 一部ストライキによる休業  
(ハ) ロックアウトによる休業 (ニ) 故意、過失による休業

新型コロナの影響により事業活動の縮小を余儀なくされた場合についても、以上の 4 つの判断類型から不可抗力にあたるか否かを判断することになる。しかしながら、過去の労働基準法 26 条の判例において、新型コロナを含む感染症の影響による休業について以上の 4 つの類型に当てはまるか否かを判断した例はない<sup>12</sup>。そうすると、広く企業が、労働基準法 26 条の休業手当の射程の検討にあたっては、厚生労働省ウェブサイトの休業手当 Q&A を参考にすることになるであろう。そこで、同省のウェブサイトの休業手当 Q&A を確認すると、従来の学説、裁判例等を踏襲しているのみで、新型コロナに言及した Q&A ではない事を、以下引用紹介する。

以下、新型コロナウイルスに関する Q&A (企業の方向け) を抜粋引用である。

「4 労働者を休ませる場合の措置 (休業手当、特別休暇等) について Q & A は次のとおりである。

問 1 新型コロナウイルスに関連して労働者を休業させる場合、どのようなことに気をつければよいのでしょうか。[回答] … 前略、休業期間中の賃金の支払いの必要性の有無などについては、個別事案ごとに諸事情を総合的に勘案するべきですが、労働基準法第 26 条では、使用者の責に帰すべき事由による休業の場合には、使用者は、休業期間中の休業手当 (平均賃金の 100 分の 60 以上) を支払わなければならないとされています。… 後略

※不可抗力による休業の場合は、使用者の責に帰すべき事由に当たらず、使用者に休業手当の支払義務はありません。… 略 … 例えば、自宅勤務などの方法により労働者を業務に従事させることが可能な場合において、これを十分検討するなど休業の回避について通常使用者として行うべき最善の努力を尽くしていないと認められた場合には、「使用者の責に帰すべき事由による休業」に該当する場合があります。」<sup>13</sup> とある。

この Q&A の※以下は、本稿で先に述べた学説、裁判例を踏襲したものであると解されるが、新型コロナの影響における休業が労働基準法 26 条の「使用者の責めに帰すべき事由」の不可抗力に当たるのか否かを、非常に判断し辛い文章である。この Q & A の不可抗力に当たる例は、唯一企業が自宅勤務などの方法により労働者を業務に従事させることが可能な場合のみである。自宅勤務が困難な職業・職種についての例を示しておらず、自宅勤務を行わなかった場合、休業の回避について通常使用者として行うべき最善の努力を尽くしていないと認められ、「使用者の責に帰すべき事由による休業」に該当する、と読み取る人が多数であろう。また、自宅勤務が可能な職業・職種に限定して考えても、通常使用者として行うべき最善の努力とは、どのような努力を指すのであろうか。自宅勤務が可能か否かというのは、誰が、どのようにして判断するのであろうか。一般的に事務的業務は自宅勤務が可能と解されがちだと思われるが、自宅勤務用の IT 機器の導入台数が不足するような場合は、最善の努力が不足していると判断されるのであろうか。また、情報セキュリティの観点から会社の執

務室以外での事務的業務は避けるべき業務の場合で自宅勤務を命じないのは、最善の努力を欠いているのであろうか。

広く企業が参考にするであろう Q&A でありながら、具体例に乏しく、厚生労働省ウェブサイトの性質上、数多くの国民に分かりやすく、絵や図等を用いる等して、豊富な事例を示すことが望ましいと考えるのは筆者のみではないと思われる。

### 3 新型コロナで表出した休業手当の新たな問題点（非正規労働者のシフト未確定問題）

新型コロナの影響がでている業種（人の移動や集まりに関わる産業（旅客運送業、宿泊業、旅行業、飲食業、興行業、小売業））に非正規労働者が多いという特徴から、従来の学説、裁判例では論点となっていない問題点も新たに表出した。それは、非正規労働者のシフト未確定問題である。この問題は具体例で例示した方が理解し易いと考え、以下のような具体例から問題点を考察したい。

#### ○【非正規社員 A】不定期のシフト制の例

【非正規社員 A】について、さらに区分して、シフト制が所定労働日については、実質的には、月、水、金など固定化されていたとみなせる者（A-①）、もう一つの区分として、学生バイトなどで、基本的に授業やサークル活動を優先し、本人の希望と会社の予定が合致した場合のみ、就労日としていた者（A-②）の2つに区分する。

例えば、A-②のようなケースでは、「労働者が労働契約に従って労働の用意」をする前の段階、つまり、「就労日については、お互いにあらかじめ決めることができないから、双方の状況により、直前に決める」という合意が形成されており、実際どの日を就労日とするのかについてその都度決定していた場合は、使用者が休業を決めたことが直ちに【非正規社員 A】に対して、就労機会の喪失について因果関係を推測すると認められないとの考えである。労働基準法 26 条の休業とは、労働契約上労働義務を負う時間について労働を遂行できなくなることをいい、就労日の確定と休業について、因果関係を推測して確定することは適当ではない。その理由は、労働基準法は罰則が設けられている労働刑法であることから<sup>14</sup>、拡大解釈は馴染まないと解するからである。

結局、【非正規社員 A】の労働義務が履行不能となった場合の賃金請求権の帰趨については、基本的には個別の契約の解釈によることになる。つまり、結果として休業となった日を所定労働日とみなさず、労務提供がなされないことを理由に休業手当を支給しなかった事案に対して、労働基準法 26 条の休業手当の未払いは法違反では無いと考え、また、そのように行動している企業が多いのが実態である。企業の賃金支払い義務の考えに曖昧さを残した現状は、企業の行動を大きく左右し、雇用調整助成金の問題解決として創設された休業支援金の制度活用にも大きな影響を与えることになった<sup>15</sup>。

このような就労日の確定と休業の因果関係を戸惑っている企業が多いと思われる、非正規労働者のシフト未確定問題について、本稿の最後に特別措置法による労働基準法 26 条の休業手当の支払い義務の免除について提言しているのは、主に非正規労働者のシフト未確定問題を初めとする非正規労働者の生活困窮を解決するためである<sup>16</sup>。

### Ⅲ 雇用調整助成金制度

#### 1 雇用調整助成金の特徴

本稿ではここまで、新型コロナの影響により経済停滞時の企業の賃金支払い義務を取り上げた。特に新型コロナの影響がでている業種（人の移動や集まりに関わる産業（旅客運送業、宿泊業、旅行業、飲食業、興行業、小売業））に非正規雇用が多いという特徴から、休業手当の射程のみならず、従来の学説、裁判例で論点となっていない問題点（非正規労働者のシフト未確定問題）も深刻な問題として現実社会に影を落としている。以降、賃金助成制度の中心にある雇用調整助成金を取り上げ、どのような点が問題視され、休業支援金の創設に繋がったのか、制度の概要から確認する。

雇用調整助成金を概観するために、先ず3つの特徴をまとめておきたい。（1）雇用調整助成金は、雇用保険適用事業主である企業が申請し、企業に対して支給される（申請主義）。（2）企業は経済的な打撃を受けている事が前提となり、雇用保険被保険者となる労働者に対して、休業または教育訓練を行い、当該休業に係る賃金を支払う必要がある（賃金前払い）。（3）休業に関して企業が支払う賃金額は、先に述べた労働基準法26条の休業手当の額（平均賃金の6割以上）に違反してはならない（使用者の帰責事由の有無を問わない）、といった点が特徴である。雇用調整助成金の額は、原則、支払われた休業手当の企業における平均額の2/3（大企業の場合は1/2）を助成することから、本稿では賃金助成制度との表現を用いている。

#### 2 雇用調整助成金制度の歴史

「雇用調整助成金は、景気の変動、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場合等における失業の予防その他雇用の安定を図るため、その雇用する労働者について（筆者追記：使用者が一時的な雇用調整である）休業若しくは教育訓練または出向により雇用調整を行う事業主に対して助成及び援助を行う制度である<sup>17</sup>。」この制度は、昭和のオイルショック時の経済混乱時に西ドイツ（当時）が、操業短縮手当によって企業は有能な人材をつなぎ留めることに成功し、その後速やかな事業活動の再開を可能にしたことから、この制度をモデルに制度化したと言われている。我が国においても、過去の景気変動の影響で事業活動の縮小を余儀なくされた企業に対して、我が国の雇用維持政策の柱の制度として多額の給付実績があり<sup>18</sup>（図表1）、企業は有能な人材をつなぎ留めることに成功し、その後の速やかな事業活動の再開を可能にしている。

雇用調整助成金の創設は、それまでの失業保険法が全面的に改定された1974年（昭和49年）にさかのぼる。雇用政策の手段として雇用3事業（雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業：筆者注：現在は雇用安定事業と能力開発事業の二事業である。根拠法令は雇用保険法62条<sup>19</sup>）が盛り込まれ、この雇用改善事業に基づき雇用調整助成金の前身である雇用調整給付金が1975年（昭和50年）に創設された。「雇用調整給付金は、労働大臣が指定する業種に属する事業を行う事業主で、経済的理由により事業活動の縮小を余儀なくされたものが、指定業種ごとに定める指定期間内に休業を行い、雇用保険の被保険者に対し休業手当を支払った場合に休業手当の2/3（大企業は1/2）を支給するものであった。その後、2001年（平成13年）には、業種ごとの対策から個別企業ごとの状

況に応じた支援への転換がなされた<sup>20</sup>。」この経緯を取り上げる理由は、業種ごとや、地域ごとによって助成対象を設けることは従来から制度上可能であることを指摘しておきたく、本稿最後に行っている特別措置法の提言の根拠につながるからである。

以上が雇用調整助成金の創設経緯であるが、この助成金は我が国の災害や不況の程度に応じて、柔軟に特例措置が取られたのも特徴として上げられる。近年では、リーマン・ショック、東日本大震災、霧島山噴火及び鳥インフルエンザ、御嶽山噴火被害、箱根山火山活動活発化、熊本地震をはじめとする災害等において災害等の規模に応じて特例措置が取られており、現時点で雇用調整助成金の特例措置が取られているのは、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震、令和元年台風15号、新型コロナウイルス感染症、令和2年7月豪雨の5つである<sup>21</sup>。新型コロナの影響による経済的打撃は、過去のどの災害等をもはるかに凌ぎ、雇用調整助成金の支給要件の緩和や助成率の拡充等の特例措置も過去に比較にならない措置が取られている。

一方、雇用調整助成金の大きな問題に不正受給がある。厚生労働省は雇用調整助成金のリーフレット2頁に渡って、不正受給に関する注意を書き連ねている<sup>22</sup>。その理由は雇用調整助成金の不正受給が後を絶たないからであり、2010年(平成22年)11月の申請分から厚生労働省は不正受給企業を公表するとした。結果、「雇用調整助成金の不正受給で厚生労働省が社名を公表した企業は、公表開始の2011年(平成23年)2月から2013年(平成25年)10月までの2年8カ月で全国570社、不正受給累計額は107億円にのぼった。不正受給額が1億円以上の不正受給額は13社(同2.2%)あり、最多は5億1,532万円であった<sup>23</sup>。」このように雇用調整助成金は他の助成金と比べて不正が行われ易く、不正受給の額が高額になるといった特徴から、申請手続きが複雑で分かり難いものと成らざるを得なくなったといった経緯があることも理解しておかねばならない。

### 3 新型コロナと雇用調整助成金の特例措置

新型コロナと雇用調整助成金の特例措置の考察の前に、特例措置のないノーマルな雇用調整助成金の申請手順を確認しておきたい。

- 「(1) 雇用調整の計画。企業で雇用調整の具体的な内容を検討し計画を立てる。
- (2) 【計画届】雇用調整の計画の内容について計画届を提供する。
- (3) 雇用調整の実施 計画届に基づいて雇用調整を実施する。
- (4) 【支給申請】雇用調整の実績に基づいて支給申請する。
- (5) 労働局における審査・支給の決定 労働局で審査と支給決定が行われる。
- (6) 支給額の振込 支給決定された額が振り込まれる<sup>24</sup>。」

雇用調整助成金においては(2)の計画届が制度の要となっており、休業前に届け出る計画届において、企業の休業日、教育訓練日を予め特定して届出ることになっている。支給申請において、事前に届出した計画届で特定していた休業日や教育訓練日以外の日に休業や教育訓練を実施した場合は支給申請対象とは認められない等、不正受給の防止のため申請手順が厳格に定められている。このように不正受給の未然防止のため申請手順が煩雑であるが故に、申請件数が増えなかったことから、逐次、申請手順を含めた支給要件が大幅に緩和されていった。大幅に緩和された申請手順等の特例措置の主なものを、過去の特例措置と比較して取り上げる。

(ア) 対象者：雇用保険の被保険者でない労働者の休業も助成金の支給対象に含めた。リーマン・ショック特例では雇用保険被保険者でない労働者の休業は雇用期間6カ月以上と制限が設けられており、雇用保険の被保険者でない労働者が無条件に支給対象に含められたのは初めてのことである。また、新型コロナ特例措置においては、特例措置の当初において2020年（令和2年）3月に北海道限定の特例措置が設けられた点は本稿の提言に繋がるので特筆しておきたい。

(イ) 助成率：中小企業に対する助成率を10／10とした（所定の要件を満たした場合）。（リーマン・ショックでは中小企業9／10であり、全額助成は過去初めてのことであり、）

(ウ) 助成額：雇用保険の失業給付の基本手当日額の上限額（当時8,330円）を超える上限額（15,000円）とした。（リーマン・ショック、東日本大震災では雇用保険の基本手当日額の上限のままであり、基本手当日額を超える上限額の設定も過去初めてのことであり、）

(エ) 支給日数の大幅緩和：支給日数は1年100日が上限のところ、新型コロナ特例期間は上限日数なし（リーマン・ショック、東日本大震災特例では3年300日が上限であり、支給日数に上限を設けなかったのも過去初めてのことであり、）

一方、過去の特例措置（リーマン・ショック、東日本大震災等）で実施されて、新型コロナの影響でとられた特例措置で実施されなかった主なものは次のとおりである。

(オ) 教育訓練日：1日1,200円をリーマン・ショックでは1日6,000円まで引き上げられたが、新型コロナの影響による特例措置で1日2,400円の引き上げに留められた<sup>25</sup>。以上、雇用調整助成金の特例措置は新型コロナで初めてとられた措置が数多くある一方、過去の不正受給が多かった教育訓練の特例措置は水準低下して実施されており、メリハリの利いた特例措置であることが伺える。

このように、新型コロナの影響拡大に応じて、逐次、特例措置は拡充されていったのであるが<sup>26</sup>、雇用調整助成金の対象となる企業数は過去最大であり、また、新型コロナの感染拡大予防から相談窓口にも訪問も控えなければならない状況で電話相談は繋がらず、申請手順が複雑であることより、企業（特に中小零細）を中心に殆ど申請が進まない状況に変化は見られなかった。また、このように支給申請が進まない点が国会でも問題視されるようになった<sup>27</sup>。

そこで抜本的な改定が行われることになった。主な内容は2点である。

1つ目は、雇用調整助成金制度の柱である計画届を廃止したことである<sup>28</sup>。中小零細企業への対策として、抜本的に書類を簡素化した小規模事業者（概ね20名未満を想定）向けの申請書類が発表されたのは5月19日である。この小規模事業者向けの書類では、10種類以上の書類が必要とされた従前の申請書類に比べ、3種類の書類（+出勤簿（カレンダー等メモ書き可）と賃金台帳（給料明細書可））で支給申請を可能にするという抜本的な簡素化が行われた。この効果により支給申請及び支給決定の実績はスムーズな進捗を見せるに至った<sup>29</sup>。（図表2）

2つ目は、支給申請の動きがあまりにも鈍く、5月12日までの支給決定件数は5,666件、支給決定額は約10億円にとどまっていたことから、企業を通じて申請手続きが必要な雇用調整助成金よりも、休業を余儀なくされている労働者を迅速に支援できるようにする制度を求める声が多くなり検討がなされるようになった<sup>30</sup>。雇用調整助成金がなかなか届かない企業（特に中小零細）の労働者を迅速に支援するために創設された制度が休業支援金である。

## IV 休業支援金の創設

### 1 休業支援金創設の経緯

新型コロナによる影響を被った企業（特に中小零細）は多く、2020年（令和2年）4月24日付日本経済新聞によると、雇用調整助成金の相談が2月中旬から4月17日までに12万件寄せられたが、実際に休業計画届を届け出たのは同日までに9,512社、最終的に申請に至ったのは985社（0.8%）と極めて少数であった<sup>31</sup>。我が国の賃金支給の大きな特徴に源泉徴収制度がある。企業が雇用する労働者に支払う賃金から、所得税、住民税、雇用保険料、健康保険料、介護保険料、厚生年金保険料の公租公課を天引きして企業が取りまとめて一括して政府に納付する仕組みである。

雇用調整助成金は、この逆パターンと言え、企業が雇用する労働者に休業手当を支払った上で、その休業手当に対して助成を受ける点で、企業を軸に制度を構築している点において変わりはない。しかしながら、雇用調整助成金は複雑な手続きが壁となり利用が伸びず、休業を余儀なくされた非正規労働者を中心とする多くの労働者の生活が困窮する事態に陥った。そこで厚生労働省は、新型コロナの影響で休業を余儀なくされている労働者を対象に、失業した場合と同じ仕組みで、労働者に直接支給する特例措置の検討に入った。この特例措置のねらいは、労働者が自ら申請し、かつ政府から直接給付を受けることで、金銭を早く受け取れるようにし、生活の困窮を防ぐことが狙いである。仕組みは、東日本大震災の際に被災地で導入したみなし失業を使うとの報道がなされた<sup>32</sup>。

このみなし失業とは、激甚災害時に適用される、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律25条の「雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例」によるものである。この規定は1963年（昭和38年）の失業保険法改正によって設けられた。「しかし、このような仕組みが初めて設けられたのはそれよりだいぶ早く、1953年（昭和28年）に議員立法として成立した「昭和二十八年六月及び七月の大水害による被害地域における事業所に雇用されている労働者に対する失業保険法の適用の特例に関する法律」によってであった。これは、失業保険の適用事業所が被害を受け、やむを得ず事業を停止する場合に、そこに雇用されている被保険者が休業し、休業手当等の支給がなく、他に就労もできない状況にあるとき、一定の資格者については、これを離職ないし失業とみなし、失業保険金を支給して生活安定を図るというものであった。これが恒久的な特例措置として規定されたのが、現在その適用を求める声が高まってきた激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（以下「激甚災害法」という。）の25条である。これにより、いちいち新たに法律を作らなくても、激甚災害法に基づいて政令で激甚災害に指定されれば、失業保険法、後には雇用保険法の特例が適用されることとなったわけである。これがいわゆる「みなし失業制度」である。そして、2011年（平成23年）の東日本大震災時には、これが活用された<sup>33</sup>」のである。

みなし失業の手続きの流れを簡単に触れると、（1）事業主はハローワークに休業証明書（通常の離職証明書と同様の様式）を提出し、特例措置を受けるための手続きを行った上で、労働者に「休業票」（通常の離職票と同様の様式）を交付する。（2）労働者が「休業票」をハローワークに提出すると、その後は通常の失業給付とほぼ同じ流れで失業給付を受けられる。このように、比較的簡単な手続きで労働者が直接給付を受けられる制度である。この例にならって、今回の緊急事態宣言に伴う事業の休止等にも同様の措置をとり、新型コロナ感染症収束までの間、実際に離職していなくても労働

者が失業給付を受給できるよう措置を講じ、事業再開を目指す事業主による雇用の維持を図ることを目指し、関連法案を今国会に提出し、成立次第、給付を始める予定と報じられた。

しかしながら、実際に導入された休業支援金制度はみなし失業制度とは異なっていた。

その理由は、みなし失業制度は激甚災害において有効な制度であるが、雇用保険被保険者期間がリセットされるといった労働者にとってデメリットもあり<sup>34</sup>、(みなし失業によって給付を受けたら勤務期間がゼロからとなること等) また、給付水準も雇用保険の基本手当日額の日額上限 8,330 円(当時)や給付日数の上限等との整合性から給付額が低くなること、新型コロナの影響の長期化が予想されることから、新たな制度の創設を踏み切ったものと思われる。しかしながら、企業の休業手当の支払い義務の見直しはなされず、この問題点が休業支援金の申請状況が低調な点に繋がっていく。

## 2 休業支援金の申請状況

このような経緯で創設された制度が休業支援金である。休業支援金は、「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法の臨時特例等に関する法律(令和2年法律第54号。(以下、「臨時特例法」という。))に基づき、新型コロナウイルス感染症(新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成24年法律第31号)附則第1条の2第1項に規定する新型コロナウイルス感染症をいう。)及びそのまん延防止のための措置の影響(以下「新型コロナウイルス感染症等の影響」という。)による労働者の失業の予防を図るため、雇用保険法62条の雇用安定事業として、新型コロナウイルス感染症等の影響により事業主が休業させ、その休業させられている期間の全部又は一部について賃金の支払いを受けることができなかった雇用保険被保険者に対して、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金(以下「支援金」という。)を支給する。(臨時特例法4条) また、新型コロナウイルス感染症等の影響により事業主が休業させ、その休業させられている期間の全部又は一部について賃金の支払いを受けることができなかった雇用保険被保険者でない労働者(公務員を除く。)について、予算の範囲内において、支援金に準じて新型コロナウイルス感染症対応休業支援給付金(以下「給付金」という。)を支給する。<sup>35</sup>」といった内容で創設された。

休業支援金の主な支給要件は(1)2020年(令和2年)4月1日から12月31日までの間に新型コロナの影響を受けた事業主が休業させて中小事業主に雇用される労働者で、(2)その休業に対する賃金(休業手当)を受けることができない方に対して、(3)当該労働者の申請により、休業支援金を支給する<sup>36</sup>、の3つである。

休業支援金の支援金の算定方法は当該労働者の休業前の1日当たり平均賃金×80%×(各月の日数一就労した又は労働者の事情で休んだ日数)である。1日当たりの支給額は11,000円が上限と、賃金助成制度として世界最高水準である英国と比べて見劣りしない水準で導入された。申請方法は新型コロナの感染拡大防止のため、郵送とオンラインの2種類のみとし、問い合わせを受けるコールセンターを設置し、雇用調整助成金が複雑で煩雑なことから支給申請が進まない点も考慮され、簡便な申請方法が採用され、迅速な支給決定を目指す体制が取られた。

休業支援金の支給申請は、労働者が行う場合(1)労働者が支給申請書を作成⇒(2)会社に休業証明の協力を得る⇒(3)労働者が労働局に申請⇒(4)労働者本人の口座は振込、との流れになる。

会社が支給申請書を取りまとめて労働局に申請することも可能である。

ただし、上記(2)のとおり労働者は会社から休業証明の協力が必要であり、また労働者の二重利得(会社と政府の両方から休業関係の支給を受ける)ことを防止する目的で、会社が3万円以上休業に関して手当支給している場合には、この休業支援金の受給権は消滅する<sup>37</sup>。また、労働者が休業支援金・給付金を受給した後に会社から休業手当の支払いを受けた場合には、一旦受給した休業支援金・給付金は政府に返還する義務がある<sup>38</sup>。このように、新しい制度である休業支援金においても我が国の賃金保護法制の中心である労働基準法26条の存在が重要な要素となっている。

以上が休業支援金の主な制度内容であるが、労働者本人が申請を行うことに対して、一番高い障害となるのが、支給要件確認書において企業がさせた休業に対し賃金が支払われてない旨、証明(いわゆる休業証明)を要求することである。この手続きが存在するが故に、休業支援金の支給申請は進まず、本稿執筆時点の支給申請実績は、申請件数61.7万件、支給決定43.5万件、支給決定額336億円である<sup>39</sup>。この実績は多いとも少ないとも判じかねるが、休業支援金の2次補正予算額が5,442億円であり<sup>40</sup>、休業支援金の期間は12月末(執筆時点)までの約6か月間であり、執筆時点で4カ月経過(期間案分の進捗で66.7%)していることを考えると、予想していた2次補正予算額に比べ大幅に低調(予算比6.1%)であることが伺える。

休業証明を拒む企業側の理由は様々であろうが、その最たるものは、休業を明確に命じていない、つまり労働基準法の休業に当たらないという立場をとる企業が多い。先に本稿Ⅱ-3で非正規労働者のシフト未確定問題の具体例として取り上げた【非正規社員A】ような労働者に対しては、そもそも休業を命じておらず、休業手当の支払い義務を負う休業には当たらないという立場である。

新型コロナの影響で会社が休業を命じた場合、本稿Ⅱ(我が国の賃金支払い義務)で述べたように、労働基準法の休業手当の支払い義務の射程は相当に広く、学説、裁判例から新型コロナに影響における休業も休業手当の支払いは免れないのが厚生労働省の見解である。その観点から、休業支援金が創設が決定した際、新設する休業者への直接給付金に関し、企業が休業手当を支払わず、安易に休業支援金に流れないようにとの報道がなされた<sup>41</sup>。

企業が新型コロナの影響で休業を命じた場合、その休業が不可抗力であるか否かの判断材料は、厚生労働省ウェブサイトのQ&Aは分かり難いのは既に述べたとおりである。また労働基準法の休業手当の支払い義務の射程は相当に広いことから、新型コロナの影響である休業であっても休業手当の不払いは、労働基準法26条違反を問われる可能性は非常に高く、このことを懸念している企業は相当に多い。

このような懸念から多くの企業は、勤務シフトがある程度固まっている正社員等の労働者に対して休業手当は支払うものの、勤務シフトが未確定の労働者(主に非正規雇用)に対して休業手当は支払わないという行動をとったものである<sup>42</sup>。

新型コロナの影響がでている業種に非正規労働者が多いという特徴から<sup>43</sup>、数多くの非正規労働者が生活に困窮し困っていることから創設された休業支援金にも関わらず、本来、労働者の保護制度である休業手当の支払い義務を企業に課していることから、労働者が休業支援金の申請にあたり企業に休業証明を要求しなければならないことで申請件数が低調となっているのは、制度的矛盾と言わざる

を得ない。

この問題点は申請実績に現れ<sup>44</sup>、その低調な申請実績を改善する目的で厚生労働省は休業支援金の「対象となる休業」の説明したリーフレットを8月5日に更新した（以下、「8／5付Q&A」）。更新された内容が、企業が休業証明を行い易いよう配慮する内容ではあるものの、法制度そのものの見直しや特別措置法が設けられたものではないため、その後申請実績が改善されていない。以下、8／5付Q&Aの内容を引用する。

「【③対象となる休業】2-2 **問** シフト制で働いています。事業主から新型コロナウイルス感染症がなければシフトを入れる予定であったが、シフトが決まる前に休業に入るので、申請できないのではないかと心配だと言われました。**回答** シフトが入らない状態が休業に当たるか否かは、前提となる労働契約の内容によります。…略…このことを簡便に確認するため、支給要件確認書を事業主にも記載していただくことにしています。…略…なお、シフトが作成されていない場合における労働日の有無など、労働契約に関するご相談は、各都道府県労働局や労働基準監督署に設置されている総合労働相談センターにご相談ください。

2-3 **問** 労働者から休業支援金の支給要件確認書の記載を求められています。…略…「休業手当を支払っていない」と回答した場合、ただちに労働基準法違反になるのでしょうか。**回答** 休業支援金は、中小事業主に雇用される労働者であって、当該事業主の指示により休業しており、休業手当を受け取ることができない方を対象とした制度です。この制度の対象となるかを確認するために、支給要件確認書において事業主に休業手当の支払いの有無を記載していただく欄を設けています。～（以下、労働基準法26条の説明、省略）～労働基準法の休業手当については上述のとおりですが、労働基準法の休業手当の支払義務の有無にかかわらず、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に対しては、事業主が支払った休業手当の額に応じて支払われる雇用調整助成金があり、助成率の引き上げ等を実施しているところです。～中略～まずは雇用調整助成金を最大限ご活用いただき、労働者に休業手当の支払いをお願いいたします。<sup>45</sup>（下線は筆者による）

上記で取り上げた8／5付Q&Aの回答を個別に確認する。問2-2はシフトが具体的に組まれていない場合の休業に対する問に対して、その**回答**（下線部）は、休業支援金の休業に当たるかどうかは、労働契約に関する相談になるので（つまり、休業支援金の管轄外なので）総合労働相談センターに相談せよと回答し、問2-3は労働基準法違反の問いに対して**回答**（下線部）は、休業支援金ではなく雇用調整助成金の活用をお願いしている。このように回答内容は、対象の質問について、はぐらかして何ら回答していないと言わざるを得ず、企業がこの8／5付Q&Aの改定により休業証明を行う動機に繋がったとは言い難い。

労働基準法26条の休業手当の射程が特別措置法等で変更されていない以上、休業支援金の8／5付Q&Aの**回答**において、休業手当の支払い義務の有無に関する説明を行うことはできない。つまり、企業が懸念している、労働基準法26条違反のおそれに対して正面から回答することは、そもそも困難である。休業支援金の支給申請にあたって、企業側はシフト未確定として休業を命じていない日と

している事に対して、企業が休業を命じたことを前提としている点に変化はない。そうであれば、企業には労働基準法 26 条違反の懸念が残るため、労働者からの休業証明の要求を断るのは容易に予測できる行動であると結論付けざるを得ない。

### 3 ドイツ、韓国の類似制度との比較

ドイツと韓国を選ぶ理由は、次のとおりである。ドイツの操業短縮手当は我が国の雇用調整助成金のモデルと言われており<sup>46</sup>、その運用を比較することに意義があると考えられる。韓国は、賃金の支払いに関する法制度は休業手当が制度化されている点が我が国と類似しており、また賃金助成制度があることから、制度を比較することに意義があると考えられる。

#### (1) ドイツにおける休業とその保障

「ドイツには日本の労働基準法 26 条に相当する規定はないが、民法 536 条に相当する規定はあり、企業は休業させた労働者に対して賃金全額を支払わなければならないとされている（ドイツ民法 615 条）。」<sup>47</sup>ただしドイツでは、景気等の後退により労働者の賃金を減少せざるを得ないような重大な休業が行われるような場合、事前に企業が雇用エージェンシー（日本の公共職業安定所に相当）に届け出た場合は、労働者は雇用保険制度から直接、当該休業によって減少した賃金の一部の補填を受けることが制度化されている。（操業短縮手当）このように我が国の雇用調整助成金のモデルとなった操業短縮手当は、景気後退時に企業に有能な人材をつなぎ留めたり、その後の速やかな事業活動の再開を可能にするという制度目的は同一であるものの、この制度を活用した際には、企業の賃金支払い義務が消滅する点が大きく異なっている。

#### (2) 韓国における休業手当と賃金助成制度

韓国の労働法制は我が国に類似しており、「韓国の場合、使用者の故意・過失または信義則上これと同視すべき事由によって労働者が休業を余儀なくされた場合、賃金額の 100% を請求することができる（韓国民法 538 条 1 項）。そして、上記以外の使用者側の事情によって休業が行われる場合、使用者は当該期間中、労働者に対してその平均賃金の 70% 以上の手当（休業手当）を支払わなければならない（韓国勤労基準法 46 条 1 項）。」<sup>48</sup>とされている。

我が国と比較すれば、韓国の方が休業手当の支払い率が高いが（日本：労基法 26 条 60% 以上）、民法と勤労基準法との関係に関していえば、韓国と日本はよく似ている。大きく異なるのは、韓国勤労基準法 46 条 2 項は労働委員会から承認を受けた場合には、企業は平均賃金の 70% 以上という休業手当の額を減額して支払うことができる点である。労働委員会の承認には、事業の継続が困難との厳しい要件が課されているがその減額幅も 0%～70% と幅広く、企業の存続を維持することで、労働者の生活を守り、社会を安定させることを目的としている。一方、我が国においては、平均賃金の 60% 以上の休業手当の支払い義務を課すことで労働者の生活を守るとしているが、企業の存続に向けた視点は乏しいものと解さざるを得ない。

また、我が国の休業支援金にあたる韓国の雇用維持支援金は、休業手当の支払いを支給要件としておらず、企業の経営が厳しく（労働委員会の承認が前提であるが）現実には支給される休業手当の額が平均賃金の 50% を下回る場合に雇用維持支援金は、企業ではなく労働者に直接支給する仕組みをとっており、企業が労働者の申請を渋るようなことは仕組み上、生じ得ないものである。

このように、韓国もドイツも一定の条件の元、企業の賃金支払い義務を減免することを制度化し、

企業の存続を制度面から支援している一方で、労働者に直接給付することで（韓国では休業手当50%未満が条件であるが）労働者の生活困窮を防いでいる点が、我が国の類似制度と大きく異なることを指摘しておきたい。なお、外国との類似制度との比較は頁がなく他の機会に触れたい。

## V まとめ

新型コロナの影響は冬を迎えるにあたって感染の勢いが増してきている。新型コロナの拡大防止には人と人との接触を抑制して感染を防ぐしか対処法がなく、感染防止を目的とした自粛要請が、政府のみならず各都道府県等から発されている現状、どこまでが労働基準法26条の休業手当の支払い義務がある「使用者の責めに帰すべき事由」なのか、新型コロナの影響による休業は、企業の不可抗力に当たらないのか、の法解釈は従来の解釈を踏襲したものであり、新型コロナの影響による休業を当てはめて考えるに十分ではないものと解する。

一方、雇用調整助成金の新型コロナの特例措置は、これまでの不正受給の歴史を懸念して小手先・小出しだった特例措置の範囲を大きく飛び越え、かつ、休業手当相当額の全額助成や、助成額の上限は雇用保険の基本手当日額上限（8,330円当時）を大きく超える異次元とも言える措置が取られた。更には、休業手当を支払わない企業に就労している労働者に対しては、当該労働者からの直接申請・直接支給を行う休業支援金が創設された。

雇用調整助成金の活用は受給額の推移（図表2）<sup>49</sup>からこの制度が必要な企業に対しては一応行きわたった。一応、とは正規労働者に対しては行きわたったものと考えからである。一方で、非正規労働者には休業の概念が曖昧だと捉える企業経営者も多く、そこに就労する非正規労働者には、休業手当や休業支援金が届いていない現状を小職の事例を持って紹介した<sup>50</sup>。

この現状を打開するヒントを得るために国外に目を向けた。ドイツや韓国の例では、企業に対して一定の支援を制度化しつつ、そこに就労する労働者に対して、直接、賃金等が届くことが制度化されている。本稿はドイツや韓国の例に倣い、我が国にマッチした賃金支払い義務と賃金助成制度の構築を提言するものである。

例えば、雇用調整助成金の項で述べたが、雇用調整助成金（雇用調整給付金、創設当時）は、創設時点では労働大臣が指定する業種に対して賃金助成を行う制度であり、また新型コロナの影響が懸念され始めた2020年3月に北海道のみ雇用保険被保険者以外を対象とする等、地域を限定した特例措置を設けた実績がある。一方、新型コロナのような感染症による経済停滞においても、労働基準法26条の射程は従来のままで、何が不可抗力として認められるのか曖昧なのが現状である。このような現状において企業は、勤務シフトが未確定になりがちな非正規労働者に休業を命じたことを認めないのは合理的判断であると言える。しかしながら、新型コロナの影響で休業を余儀なくされるのは非正規労働者に多いのも現状であり、このような非正規労働者を中心とした労働者が生活に困窮しないような制度の構築が急務だと考える。その為には、労働基準法26条の休業手当の支払い義務について、感染まん延地域の一定の業種に限定して免除するような特別措置法を設け、その免除に当たっては企業の休業支援金の利用を義務化することによって解決することを提言する。本稿の提言が、我が

国の雇用を守る制度構築に役立てば幸いである。

以上

- <sup>1</sup> 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症の現在の状況と厚生労働省の対応について」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_14573.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_14573.html) (令和2年11月2日版)
- <sup>2</sup> 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症にはどのように感染しますか」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryuu/dengue\\_fever\\_qa\\_00001.html#Q2-2](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/dengue_fever_qa_00001.html#Q2-2)
- <sup>3</sup> 内閣府は2020年8月17日、2020年4～6月期のGDPが前期比年率27.8%縮小したと発表した。リーマン・ショック後の09年1～3月期の年率▲17.8%を超える戦後最大の落ち込みとなった。
- <sup>4</sup> 総務省統計局 平成29年就業構造基本調査 男女、産業、従業上の地位雇用形態別構成比—全国非正規労働者比率は宿泊業、飲食サービス業が最多の62.3%、(女性に限ると75.3%)、卸売業、小売業が42.7% (女性62.3%)、複合サービス業43.2% (女性50.8%)、生活関連サービス業、娯楽業41.7% (女性50.9%)が上位を占める。従って、新型コロナにおける労働問題は、非正規労働者(特に女性)の問題だと言える。<https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2017/index2.html>
- <sup>5</sup> 産経新聞、3次補正予算は1兆円超へ、政府与党(令和2年年10月29日)
- <sup>6</sup> 水町勇一郎『詳解労働法』585頁(東京大学出版会2019)、土田道夫『労働契約法』252頁(有斐閣、第2版、2016)、菅野和夫『労働法』409頁(弘文堂、第11版、2016)では、賃金は労働契約の基本要素であり、その額・基準・支払方法などは原則として労働者と使用者の合意(労働市場による取引)に委ねられる、とある。
- <sup>7</sup> 横大道聡編著『憲法判例の射程』9頁(弘文堂、第2版、2020)
- <sup>8</sup> 4件の判例は、あけぼのタクシー事件最小判昭62・4・2判例時報1244号126頁、ノース・ウエスト航空事件最小判昭62・7・17民集41巻5号1283頁、ノース・ウエスト航空事件最小判昭62・7・17民集41巻5号1350頁、いずみ福祉会中間利益控除判決最三小平18・3・28判例時報1950号167頁である。あけぼのタクシー事件、いずみ福祉会は何れも解雇後の期間に労働者が得ていた中間収入に対して利益控除が争点となった事件であり、本稿では「使用者の責めに帰すべき事由」についての射程をノース・ウエスト航空事件により考察している。
- <sup>9</sup> 厚生労働省労働基準局編『労働法コンメンタール3』上 労働基準法367頁(労務行政、平成22年版)
- <sup>10</sup> 前掲注8 ノース・ウエスト航空事件最小判昭62・7・17民集41巻5号1283頁
- <sup>11</sup> 厚生労働省労働基準局編『労働法コンメンタール3』上 労働基準法369頁(労務行政、平成22年版)この頁の引用は、我妻、法律学演習講座「労働法」146頁以下、浅井、法律学体系、法学理論篇74「危険負担論」79頁以下である。
- <sup>12</sup> 前掲注8以外の下級審の裁判例では、日本ハウズインク事件東京地裁平26・12・24判決[労経速2239号25頁]は、使用者が業務内容の指定等もせずに放置して不就業状態のまま労働契約が継続していた事件である。労働基準法26条の休業手当に支払いが肯定されたナカヤマ事件・福井地裁判平28・1・15労判1132号5頁があるが、労働者が使用者の違法な配転命令によって発令前の部署に出勤できなくなった事件であり、何れも感染症による休業が争点ではない。
- <sup>13</sup> 厚生労働省ウェブサイト「新型コロナウイルスに関するQ&A(企業の方向け)」4 労働者を休

ませる場合の措置（休業手当、特別休暇など）

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryuu/dengue\\_fever\\_qa\\_00007.html#top](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/dengue_fever_qa_00007.html#top)

- <sup>14</sup> 労働基準法 120 条において労働基準法 26 条違反には罰則規定（罰金 30 万円以下の罰金）が定められている。
- <sup>15</sup> 令和 2 年度厚生労働省第二次補正予算（案）の概要 休業支援金の予算額 5,442 億円に対する執筆時点の支給決定額は予算比 6.1% で低調と言わざるを得ない。
- <sup>16</sup> 毎日新聞 コロナ休業 非正規雇用の 56%「補償なし」生計に打撃 令和 2 年 7 月 3 日 新型コロナの影響が大きいサービス業を中心とした非正規労働者に対して休業手当が支払われていない実態がアンケート結果により明らかになった。
- <sup>17</sup> 厚生労働省 各種助成金要領 雇用調整助成金 令和 2 年 9 月 30 日版 4 頁 0100 趣旨 なお、各助成金要領とは、助成金申請書を提出する際に必ず支給要領に従う旨誓約するが求められることから、実務においては法令と同様の遵守が要求される

<sup>18</sup> 図表 1 雇用調整助成金の支給実績推移

単位：億円

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
予算	55	6,602	7,257	11,138	2,033	1,175	545	193	83	79
実績	69	6,536	3,249	2,366	1,136	541	70	47	70	60

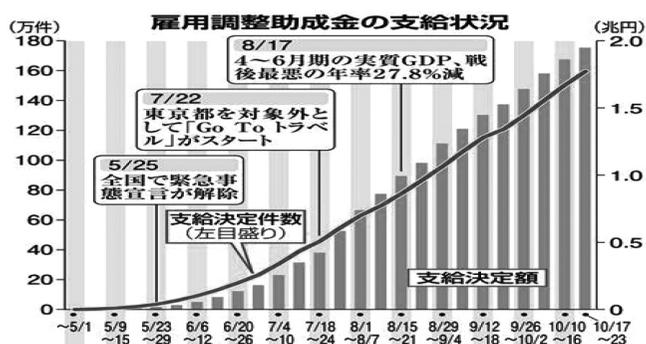
出典：厚生労働省 雇用調整助成金資料より <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11201000-Roudoukijunkyo/Soumuka/0000139921.pdf>

H 28、H29 は行政事業評価（事業番号 28-19）から筆者が追加して編集 この支給実績推移から、不況期には多額の支出がある一方、好況期には支出が少ないため、必要な財源を平常時に積み立てておき、必要に応じて使用できる仕組み（雇用安定資金）の整備が必要だったことが伺える。

- <sup>19</sup> 雇用保険法 62 条 政府は、被保険者、被保険者であつた者及び被保険者にならうとする者（以下この章において「被保険者等」という。）に関し、失業の予防、雇用状態の是正、雇用機会の増大その他雇用の安定を図るため、雇用安定事業として、次の事業を行うことができる。1 号 景気の変動、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場合において、労働者を休業させる事業主その他労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を講ずる事業主に対して、必要な助成及び援助を行うこと。～第 2 号以下略～
- <sup>20</sup> 労働政策研究・研修機構（JILPT）労働政策研究報告書 No187 雇用調整助成金研究の経緯等と研究成果 1 頁
- <sup>21</sup> 厚生労働省 各種助成金要領 雇用調整助成金 令和 2 年 9 月 30 日版 46 頁 1100 附則 1103a 特例以降より 雇用調整助成金の現存する特例措置は全て記載されている
- <sup>22</sup> 厚生労働省 雇用調整助成金ガイドブック（通常版）令和 2 年 3 月 31 日版 51—52 頁  
「雇用調整助成金を申請される事業主の方へ不正受給が判明した場合は公表を行っています！特に悪質な不正受給の場合は、捜査機関に対して刑事告訴等を行うこともあります。」「雇用調整助成金についての立入検査への協力のお願について」等
- <sup>23</sup> 東京商工リサーチ WEB サイト 2013 年雇用調整助成金の不正受給公表企業は 570 社  
[http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20131129\\_01.html](http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20131129_01.html)

- 24 厚生労働省 雇用調整助成金ガイドブック(通常版)令和2年3月31日版 19頁
- 25 労働政策研究・研修機構(JILPT)労働政策研究報告書No.187<参考資料>雇用調整助成金の制度の変遷 343頁から348頁までを筆者が抜粋編集
- 26 厚生労働省発表資料2020.3.4 新型コロナウイルス感染症にかかる雇用調整助成金の特例措置の拡大(第二弾) この資料より第一弾では中国観光客向け観光関連産業限定の特例措置であり、第二弾で全業種に拡充され、雇用保険被保険者期間要件は撤廃されたが助成率は2/3(中小企業)のままであった。
- 27 日本経済新聞「雇用調整助成金 利用なお進まず」(令和2年4月24日)記事は冒頭、雇用を維持しながら休業した企業を国が支援する「雇用調整助成金」の利用が広がらない。との書き出しである。この時期は全国民へ10万円給付する特別定額給付金の申請等でも目詰まりしており、国の硬直化した制度に不満が噴出していたものと記憶している。
- 28 厚生労働省「雇用調整助成金ガイドブック(簡易版)2020.5.22版8頁」計画届の提出が不要になった。同時に導入された小規模事業の皆様へ 雇用調整助成金申請マニュアル2020.5.19初版から計画届の書式が削除されている。

29 図表2 雇用調整助成金の受給額推移



出典：2020.10.29 産経デジタル  
 数字は厚生労働省ウェブサイト 雇用調整助成金 支給実績10月23日時点(週報) 累計支給累計支給決定件数 1,595,695件、  
 累計支給決定額 1兆9,488億円  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunit suite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunit suite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html)

- 雇用調整助成金の支給実績の推移はグラフ化されたものが比較しやすいことから産経デジタル2020.10.29図表を引用(図表2)この表より、支給申請方法及び書類が5月19日に簡素化された効果が伺える。なお、支給実績は厚生労働省ウェブサイト 雇用調整助成金の支給決定実績より [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)
- 30 日本経済新聞「休業者に賃金の8割直接給付 厚労省方針、支援迅速に」(令和2年5月14日)この頃は雇用調整助成金の申請の複雑さ、給付額の低さなどから労働者への直接給付制度が望まれていた。
- 31 数字は前掲注27 日本経済新聞「雇用調整助成金 利用なお進まず」(令和2年4月24日)より引用
- 32 日本経済新聞「休業者に「失業手当」コロナで特例、個人申請で迅速に」(令和2年5月7日)
- 33 労働政策研究・研修機構「新型コロナ休業への公的 direct 給付をめぐって 1 災害時のみなし失業制度について」ILPT 研究所長 濱口 桂一郎(令和2年5月15日)を筆者が抜粋引用 <https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/column/010.html>
- 34 その企業に長期勤務した労働者は離職後に勤務期間=雇用保険被保険者期間に応じた給付可能日

数となるが（例：45歳以上～60歳未満で勤続20年の労働者が解雇等により離職の場合330日、勤続1年未満の場合90日、雇用保険法22条1項

<sup>35</sup> 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金支給要領 趣旨・目的より 根拠法令は激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律ではなく、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法の臨時特例等に関する法律である。

<sup>36</sup> 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金の概要」1頁より

<sup>37</sup> 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金Q&A 【⑤支援金・給付金】  
問3 支給要件確認書で指している「見舞金」とはどのようなものですか、において3万円を超える支給を受けている場合には休業支援金の対象外である旨回答されている。

<sup>38</sup> 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金Q&A 【⑤支援金・給付金】  
問12 支援金・給付金を受給した後で、事業主から対象期間中の休業に対する休業手当が支払われました。この場合、そうすればよいですか、において2週間以内の労働局に申告義務と返納義務を支給確認書において誓約することになっている。

<sup>39</sup> 厚生労働省ウェブサイト 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金支給実績  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html>（令和2年10月29日）

<sup>40</sup> 前掲注15 令和2年度厚生労働省第二次補正予算（案）の概要 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金（仮称）より

<sup>41</sup> 時事通信 2020.5.15 加藤厚生労働大臣（当時）の発言

<sup>42</sup> 筆者は厚生労働省の助成金申請代行を業とする事業を営んでいる。雇用調整助成金の企業毎の申請内容は公表されていない為、新型コロナの労働環境への影響を考察するため、以下、弊所における業種と雇用形態別の申請実績を公開する。

顧問先数（母数）160社、うち雇用調整助成金の申請代行50社を行った。申請50社の内訳は、宿泊・飲食サービス業22社、卸売業・小売業3社、生活関連サービス業13社、製造業6社、運輸業・郵便業6社（業種は日本標準産業分類（中分類）による）これらの企業で非正規労働者に休業手当を支払わなかった企業数は業種毎に、宿泊・飲食サービス業12社（54.5%）、卸売業・小売業2社（66.7%）、生活関連サービス業2社（15.3%）、製造業0社（0.0%）、運輸業・郵便業0社（0.0%）計16社（32.0%）である。あくまでも弊所の事例であるが、非正規労働者に休業手当が支払われていない実情が浮かび上がってくる。この非正規労働者に休業手当を支払わなかった16社のうち、労働者からの休業支援金の申請に応じて休業証明を行った企業は僅か1社である。

<sup>43</sup> 前掲注4 総務省統計局 平成29年就業構造基本調査より  
<https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2017/index2.html>

<sup>44</sup> 前掲注40 令和2年度厚生労働省第二次補正予算（案）の概要 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金（仮称）の予算額に対する支給決定実績は予算比6.1%である。

<sup>45</sup> 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金Q&A 2020年8月5日更新【③対象となる休業】から変更箇所を抜粋引用

<sup>46</sup> Business Labor Trend2020.7 新型コロナウイルスを巡る国内外の雇用対策 ドイツレポート

<sup>47</sup> 労働総研ニュース No.3642020年7月号新型コロナウイルス災禍における労働者の休業とその補償—ドイツおよび韓国の場合 緒方桂子 ドイツの操業短縮手当

<sup>48</sup> 労働総研ニュース No.3642020 年7月号新型コロナウイルス災禍における労働者の休業とその補償  
—ドイツおよび韓国の場合 緒方桂子 韓国の休業維持支援金制度

<sup>49</sup> 前掲注 29 図表 2 雇用調整助成金の受給額推移

[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)

<sup>50</sup> 前掲注 42 雇用調整助成金の企業毎の申請内容は公表されていない為、新型コロナの労働環境の影響を考察するため、弊所における業種と雇用形態別の申請実績を公開したもの。

**COVID-19 Infection Obligation to Pay Wages  
(Labor Standards Law Article 26 Leave Allowance)  
About the Problem of “Leave of Absence Support”**

**KAWANAMI, Hiroshi**

Various subsidy programs have been created by the government in response to the stagnant economic situation caused by the effects of the new coronavirus infection. This paper describes the employment adjustment subsidy, which is the center of the wage subsidy system, and the new coronavirus infectious disease response leave support / benefit, which was created to solve the problems of the employment adjustment subsidy. “Leave support fund” will be taken up.

However, the application status of the leave support fund created to solve the problem is sluggish, and it is pointed out that the cause of the sluggishness is the leave allowance of Article 26 of the Labor Standards Act in the wage protection legislation, and the problem is solved. The purpose of this paper is to make a proposal. Although there was no space to touch on in detail in this paper, the discussion was inspired by the systems of Germany and South Korea, which have similar wage systems and subsidy systems to Japan.