

震災後の雇用確保等に向けた取組と今後の課題

～雇用問題への対策及び労働災害等に係る対策～

厚生労働委員会調査室 やまぐち ひでき
山口 秀樹

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、地震と津波により、人的被害のみならず、経済的にも広範囲にわたって甚大な被害をもたらした¹。被災地域では、多くの事業所で事業活動の継続が困難又は著しく制限される状況となるなど、多数の被災者が仕事を失ったり、仕事に就けない状況が生じている。また、震災による直接的な被害を受けていない地域においても、取引先の被災や物流停滞によるサプライチェーンの混乱等により、被災地域の事業所と関係の深かった事業所を始めとして大きな影響を生じさせた。さらに、引き続き発生した福島原子力発電所事故による生産活動等への支障や風評被害、東京電力管内等における電力供給の制約、消費者心理の悪化等により、今後、長期的にも経済活動及び雇用環境に対し重大な影響が及ぶことが懸念される。

そこで、本稿では、被災者のこれからの生活再建の基盤となる雇用の確保を始めとして、震災によってもたらされた雇用問題への対策及び労働災害、労働安全衛生等に係る対策について、これまでの政府の取組等をまとめるとともに、今後の課題について触れることとする。

2. 震災に伴う労働法上の問題

今回の震災により災害救助法が全県適用されている岩手県、宮城県、福島県の3県全体の事業所数は約28万所²、就業者数は約280.7万人³であり、中でも、津波による被害の大きかった沿岸部市町村の就業者数は約84.1万人となっている⁴。そうした中で、被災地域はもとより、被災地域以外でも、震災、さらには福島原子力発電所事故に伴って事業活動に直接又は間接に様々な被害や影響が生じることにより、失業、休業の大幅な増加、そして、解雇、雇止め、賃金未払い等の問題の拡大が懸念される状況にある⁵。

¹ 物的被害に限っても、内閣府「月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料」（平成23年3月23日）では、被災地域におけるストック（社会資本・住宅・民間企業設備）の毀損額は16～25兆円程度となる等の推計が示されている。なお、阪神・淡路大震災における毀損額は、国土庁推計で約9.6兆円、兵庫県推計で約9.9兆円である。

² 総務省統計局「平成18年事業所・企業統計調査」

³ 総務省統計局「平成17年国勢調査」

⁴ 第1回被災者等就労支援・雇用創出推進会議における厚生労働省提出資料（平成23年3月28日）による。

⁵ 福島労働局は、平成23年3月29日、福島第一原子力発電所から半径30キロ内の避難指示・屋内退避圏において、その圏内の事業所で働く約5万8,000人が失業する可能性があるとの見通しを示したとされる（『福島民報』（平23.3.30）等）。

以下、まず、震災に伴う休業、解雇等の問題について、労働法上の考え方を、厚生労働省より示されている見解⁶を基に整理をする。

(1) 震災に伴う休業

ア 震災被害により労働者を休業させる場合、使用者は休業手当を支払う必要があるか

労働基準法第 26 条は、「使用者の責に帰すべき事由による休業」の場合、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規定する。

厚生労働省によると、①震災で事業所の施設・設備が直接的な被害を受け、その結果労働者を休業させる場合、(i)休業の原因が事業者の関与の範囲外のものであり、(ii)事業主が通常の経営者として最大の注意を尽くしてもなお避けることのできない事故に該当することから、原則として労働基準法第 26 条の「使用者の責に帰すべき事由による休業」には当たらず、休業手当の支払義務は発生しないとされる⁷。一方、②事業所の施設・設備は直接的な被害を受けていないが、取引先の被災等に伴い原材料や製品の調達・納入等が不可能となったことにより労働者を休業させる場合には、原則として「使用者の責に帰すべき事由による休業」に該当するが、例外的に上記(i)及び(ii)の要件を満たすかどうかについて、取引先への依存の程度、輸送経路の状況、他の代替手段の可能性、災害発生からの期間、使用者としての休業回避のための具体的努力等を総合的に勘案して判断する必要があるとされる⁸。

この点に関し、労働基準法第 26 条の改正等により、労働者の責に帰すことのできない事由による休業の場合には、「労働者は賃金を失わなくてもすむ仕組み」とすべきとする主張がある⁹。

イ 計画停電が実施され労働者を休業させる場合、休業手当を支払う必要があるか

厚生労働省は、平成 23 年 3 月 15 日、計画停電¹⁰の時間帯において事業所に電力が供給されないことを理由とする休業の場合、原則として労働基準法第 26 条の「使用者の責に帰すべき事由による休業」には該当しないとする通知を発出している¹¹。

⁶ 厚生労働省「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う労働基準法等に関する Q&A (第 3 版)」(平成 23 年 4 月 27 日)

⁷ ただし、労働契約、労使慣行等で天災地変等の不可抗力による休業についても手当等を支払うこととしている場合、その支払を行わないこととするは労働条件の不利益変更にあたるとされる。

⁸ 同上。

⁹ 日本弁護士連合会「東日本大震災に関する第一次緊急提言」(2011 年 4 月 14 日)

同提言は、労働基準法第 26 条について、「労働者の責に帰することができない事由による休業」の場合には休業手当を支払わなければならないと改正し、使用者の休業手当の支払義務を拡大するか、あるいは、使用者の責にも労働者の責にも帰することができない事由による休業の場合には、労使の拠出の財源による手当を支給する新たな制度を創設すべきとする。

¹⁰ 東京電力管内では、平成 23 年 3、4 月において、震災被害等による電力需給の逼迫のため、時間を限って順次地域ごとに行う計画的な停電が行われた（東北電力管内でも計画停電の実施が予定されたが、実際には実施されていない）。

¹¹ 「計画停電が実施される場合の労働基準法第 26 条の取扱いについて」（基監発 0315 第 1 号）

なお、計画停電の時間帯以外の時間帯を含めてその 1 日を休業とする場合、他の手段の可能性、使用者としての休業回避のための具体的努力等を総合的に勘案し、計画停電の時間帯のみを休業とすることが企業の経営上著しく不適当と認められる場合には、「使用者の責に帰すべき事由による休業」に該当しないとされる。

(2) 震災に伴う解雇・雇止め

ア 震災による被害を理由として労働者を解雇・雇止めすることは認められるか

震災の影響を口実としたいいわゆる便乗解雇の増加も報じられるが、解雇や雇止めは、震災を理由としても無条件に認められるものではなく、法律の規定や裁判例におけるルールに沿って適切に対応することが求められる¹²。

まず、①期間の定めのない労働契約について、労働契約法第16条は、「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。」と規定する。また、裁判例では、整理解雇について、その有効性の判断に当たり、(i)人員整理の必要性、(ii)解雇回避努力義務の履践、(iii)被解雇者選定基準の合理性、(iv)解雇手続の妥当性の4要件が考慮されている。

他方、②有期労働契約に関しては、労働契約法第17条第1項は、「使用者は、期間の定めのある労働契約について、やむを得ない事由がある場合でなければ、その契約期間が満了するまでの間において、労働者を解雇することができない。」と規定する¹³。また、裁判例によれば、契約の形式が有期労働契約であっても、期間の定めのない契約と実質的に異ならない状態に至っている契約である場合や反復更新の実態、契約締結時の経緯等から雇用継続への合理的期待が認められる場合は、解雇に関する法理の類推適用等がされる場合がある。

イ 労働基準法第19条及び第20条に規定する「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能になった場合」による解雇に当たるかどうか

労働基準法第19条は、労働者が業務上の負傷又は疾病のため休業する期間及びその後30日間並びに産前産後の女性が休業する期間及びその後30日間は、解雇してはならないと定めるとともに、ただし、「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能になった場合」¹⁴等はこの限りでないと規定する。また、同法第20条は、使用者は、労働者を解雇しようとする場合には、少なくとも30日前に予告するか30日分以上の平均賃金(解雇予告手当)を支払わなければならないと定めるとともに、ただし、「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能になった場合」¹⁵等はこの限りでないと規定する。

厚生労働省によると、①震災で事業所の施設・設備が直接的な被害を受け、事業の全部又は大部分の継続が困難になったことにより労働者を解雇しようとする場合には、原則として、労働基準法第19条及び第20条の「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能になった場合」に当たるとされる。また一方、②事業所の施設・

¹² なお、労働者が避難所にいるために通勤が困難であることのみを理由に解雇することは、一般的には相当でないとされる。

¹³ 有期労働契約の場合、期間の定めのない労働契約よりも、解雇の有効性は厳しく判断されることになる。

¹⁴ この場合、その事由について行政官庁(労働基準監督署長)の認定を受けなければならない。

¹⁵ 同上。

設備は直接的な被害を受けていないが、取引先の被災等に伴い原材料の仕入れや製品の納入等が不可能となり、事業の全部又は大部分の継続が困難になったために労働者を解雇しようとする場合には、原則として「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能になった場合」に当たらない。しかし、取引先への依存の程度、輸送経路の状況、他の代替手段の可能性、災害発生からの期間等を総合的に勘案し、事業の継続が不可能になったとする事由が真にやむを得ないものであると判断される場合は例外的にこれに該当するとされる¹⁶。

(3) 賃金の支払についての取扱い

震災により事業所が損壊した場合等においても、既に働いた分の賃金が支払われなければならないことは当然である（労働基準法第24条）。また、労働基準法第25条は、今回の震災のような非常の場合の費用に充てるため労働者が請求する場合には、支払期日前でも、既往の労働に対する賃金を支払わなければならないと規定している。

3. 雇用問題への対策

被災者等の雇用の維持や失業の防止等のため、震災発生以降、厚生労働省がとっている主な対策は以下のとおりである。なお、各省庁の横断的な取組として、政府の被災者生活支援特別対策本部の下に被災者等就労支援・雇用創出推進会議¹⁷が設けられ、平成23年4月5日には、当面の緊急総合対策として「日本はひとつ」しごとプロジェクト フェーズ1（第1段階）（以下「フェーズ1」という。）が、また、4月27日には、補正予算、法律改正等による総合対策として「同プロジェクト フェーズ2（第2段階）」（以下「フェーズ2」という。）がそれぞれ取りまとめられている。

(1) 雇用調整助成金の特例措置

雇用調整助成金¹⁸は、経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者の雇いを維持するために休業等を実施し休業手当等を支払った場合にその一部を助成する制度であり、震災に伴う経済上の理由で事業活動の縮小が生じた場合にも、その活用によりできる限り労働者の雇いの維持が図られることが望まれる。

このため、①岩手県、宮城県、福島県を始め9県¹⁹の災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主及び②これらの事業所等と一定規模以上の経済的関係を有する事業主²⁰、ま

¹⁶ ただし、労働契約、労使慣行等により解雇を行う場合の手当等の支払を定めているときは、その支払を行う必要がある。

¹⁷ 座長は小宮山厚生労働副大臣。

¹⁸ 中小企業事業主を対象とする「中小企業緊急雇用安定助成金」についても同様である（以下、同じ）。なお、休業手当等に対する助成率は、雇用調整助成金（大企業）の場合 2/3（3/4）、中小企業緊急雇用安定助成金（中小企業）の場合 4/5（9/10）であり（なお、（ ）内は更に一定の要件を満たした場合）、1人1日当たり7,505円を上限とし、支給限度日数は3年間で300日である。

¹⁹ 3県のほか、青森県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県である。

²⁰ 平成23年5月2日より、②の事業所と更に一定規模以上の経済的関係を有する事業所の事業主（2次下請け等）も対象にされた。

た、③計画停電の実施地域に所在し、その実施により事業活動が縮小した事業所の事業主に対しては、次のような特例措置が適用される²¹。

(i) 事業活動縮小の確認期間について本来の「最近3か月」から短縮して、最近1か月の生産量等がその直前の1か月又は前年同期に比べ5%以上減少していれば助成金の対象とする。

(ii) 平成23年6月16日までの間は、震災後1か月の生産量等が5%以上減少する見込みである場合も対象とする。

本助成金は、あくまでも「経済上の理由」により事業活動が縮小した場合に利用できる制度であり、単に震災により事業所の建物、設備等が被害を受けたことが直接的な理由である場合²²や福島原子力発電所事故による避難指示などのように法令上の制限を理由とする場合については対象外とされている²³。しかし、特に後者については、事業所の所在地域によって助成金制度の活用に差が生じ不公平感が否めないとする指摘もあり²⁴、また、原子力損害賠償の対象として確定するまでの間の支援策として本助成金の活用等を検討すべきとの主張もなされている²⁵。

本助成金の特例措置に関しては、「フェーズ1」に基づいて、平成23年4月6日より、①につき栃木、千葉、新潟、長野の4県も対象地域に加えるとともに、②及び③の事業主も特例措置の対象とする拡充が図られた。さらに、「フェーズ2」に基づき、5月2日からは、(a) ①及び②の事業主のうち、既に震災前から本助成金を利用している被災地域等の事業主には、助成金の支給限度日数(3年間で300日)について、特例対象期間(1年間)中に開始した休業は別枠とする措置及び(b) 対象労働者について被保険者期間6か月未満の者を対象としている暫定措置を更に延長する措置が実施されている^{26,27}。

²¹ ①の事業主については、平成23年6月16日までの間に提出された計画届は事前に届け出たものとして取り扱うこととされている(震災発生日である3月11日まで遡して助成)。また、本助成金の申請は、管轄以外のハローワーク等でも可能とするとともに、申請提出書類の弾力化等の取扱いがなされている。

²² ただし、修理業者の手配や部品の調達が困難なため早期の修復が不可能であり、事業活動が縮小した場合には利用できるとされる。

²³ 細川厚生労働大臣は、事業主のみの拠出により運営している雇用調整助成金は、災害の直接的被害や法令の規制による事業縮小については従前より対象としていない旨答弁している(参議院厚生労働委員会会議録第6号2頁(平23.4.19))。また、これらの場合、雇用保険失業給付の特例措置を活用できるとされるが、(2)で後述するような問題点がある。

²⁴ 『朝日新聞』(平23.5.10)

避難指示区域及び屋内退避指示区域に所在する事業主については、助成金の対象とならないとされた。その後、平成23年4月22日より、従来の避難指示区域及び屋内退避指示区域は、警戒区域、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域に変更されたが、警戒区域及び計画的避難区域に所在する事業主については、助成金の対象とならないとされる。ただし、5月6日付け福島労働局発表資料によると、事業所をそれらの区域外に移転し事業を継続している場合のほか、事業所の移転は実現していないものの、それらの区域外での事業活動を目指して活動を行っている場合には、助成金の対象となるとされる。

²⁵ 第177回国会参議院厚生労働委員会会議録第6号2頁(平23.4.19)

²⁶ 他方で、雇用調整助成金については、平成22年4月から7月の間に約10億7,617万円(54事業所)の不正受給の処分があり、実地調査の適切な実施や事業所名の公表措置等の不正受給防止対策の強化が図られている。

²⁷ 雇用調整助成金の休業等実施計画届受理件数等については、図表2参照。

（２）雇用保険失業給付の特例措置

①事業所が震災により休止・廃止したため、労働者が休業を余儀なくされ、賃金を受けることができない状態にある場合には、実際に離職していなくても失業しているものとみなして失業給付（雇用保険の基本手当）が支給される（激甚災害法第 25 条による特例措置）。

また、②災害救助法の適用地域にある事業所が震災により事業が休止・廃止したため、労働者が一時的に離職を余儀なくされた場合には、事業再開後の再雇用が予定されている場合であっても、失業給付（雇用保険の基本手当）が支給される（災害救助法の適用地域における特例措置）²⁸。

①及び②のいずれの措置も、震災の直接的な被害により事業所が休止・廃止した場合が対象とされる。

また、これらの場合、失業給付の受給により、たとえ短期に事業が再開された場合であっても、それ以前の雇用保険の被保険者期間は一旦リセットされ、労働者がその後再雇用等された場合にその被保険者期間に引き継がれない。このため、その後の不況等で労働者が失業給付を受けようとした場合には、被保険者期間が短くなり給付日数が抑えられることになるとの問題点が指摘されている²⁹。

他方、「フェーズ 2」では、震災により休業・離職を余儀なくされた労働者の失業給付の給付日数について、現行の個別延長給付（原則 60 日分）に加え、更に延長する特例措置を実施するとされた。これを受けて、平成 23 年 5 月 2 日に成立した「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（以下「震災特別法」という。）において、60 日分の更なる個別延長給付の特例措置が設けられている。

（３）職業紹介、職業訓練

被災地域を含む全国のハローワークにおいて、震災特別相談窓口の設置、避難所への出張相談の実施、被災者の雇入れに積極的な求人や社宅・寮の附帯する求人の確保、広域職業紹介の実施等の取組を行っている。また、今回の震災被害の甚大さ等に鑑み、被災地域内やその近隣地域内では就業先の十分な確保が期待できない場合も多いと考えられることから、被災地域以外での就職希望に対応して、被災求職者がハローワークの紹介により遠隔地の求人事業所を訪問して面接等を行う場合、広域求職活動費（面接旅費相当）が、また、ハローワークの紹介で遠隔地の事業所に就職するため住所・居所を変更する場合、移転費（転居費相当）がそれぞれ支給されることとされている。

他方、職業訓練については、災害復旧等の訓練ニーズや被災者のニーズに対応し、被災者を対象とした特別コースの設定等の拡充を図るほか、①緊急人材育成事業について、震災により職業訓練の受講が困難となった場合にも訓練・生活支援給付を支給する、②震災

²⁸ いずれも管轄以外のハローワーク等でも受給手続が可能とされている。

²⁹ 阪神・淡路大震災時の同様の措置に対する問題指摘として、松村和一郎「雇用保障はいつその充実を」『大震災 100 の教訓』（兵庫県震災復興研究センター編 2002 年）。

による離職者・内定取消者が公共職業訓練を受けた場合に訓練手当を支給する等の措置がとられている。また、「フェーズ2」では、被災地域の学卒者訓練や在職者訓練の受講料等の免除も掲げられている。

（４）新卒者等の就職支援

被災地域の新卒者等の採用内定取消しの回避、積極的な採用等のため、平成23年3月22日に厚生労働大臣及び文部科学大臣の連名で経済団体等に対し要請が行われたほか、全国の新卒応援ハローワーク等に学生等震災相談特別窓口の設置等が行われている³⁰。また、「フェーズ1」に基づいて、被災地域に居住する既卒者について「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」及び「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」の支給金額の引上げ等が実施されている³¹。

なお、労働法上、採用内定により労働契約が成立したと認められる場合には、採用内定取消しは解雇に当たり労働契約法第16条（解雇権濫用規定）の適用対象となる。また、震災に伴う経済上の理由により事業活動が縮小し、やむを得ず休業させる場合には、新卒者等についても雇用調整助成金の支給対象となる。

（５）派遣労働者、有期契約労働者及びパートタイム労働者の雇用維持・確保

震災の影響により解雇・雇止めのおそれがある派遣労働者や有期契約労働者、パートタイム労働者の雇用維持・確保のため、平成23年3月28日及び3月30日、厚生労働大臣名で経済団体等に要請が行われた³²。

派遣労働については、労働基準法第26条の「使用者の責に帰すべき事由」による休業に当たるか否かは、派遣元の使用者について判断される³³。また、派遣先との労働者派遣契約が更新されず又は中途解除されたとしても、派遣元と派遣労働者の労働契約はそれとは別個の法律関係であり、派遣元は派遣先と連携して新たな就業先の確保に努め、さらに、それが確保できない場合でも、まず休業等を行い雇用の維持を図ることとされている³⁴。

（６）未払賃金立替払制度

震災の直接的な被害により事業活動が停止した被災地域の中小企業事業主に雇用されて

³⁰ 採用内定取消し及び入職時期繰下げの報告件数は、図表2参照。

³¹ 「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」は、トライアル雇用後の正規雇用に対する奨励金額を1人につき50万円から60万円に増額、「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」は、100万円（1事業所1回限り）を120万円（1事業所10回限り）に拡充された。

³² 雇用の安定等を図るとともに、やむを得ず休業する場合には、雇用調整助成金の活用等により、休業についての手当の支払に努めること等を要請している。

なお、非正規労働者の雇止め等の状況は、図表2参照。

³³ 従って、派遣先の事業所が震災により労働者を休業させる場合であっても、その労働者を他の事業所へ派遣する可能性等を含め判断されることになる。

³⁴ 「派遣元事業主が講ずべき措置に関する指針」（平成11年労働省告示第137号）参照。なお、同指針では、派遣元と派遣先の労働者派遣契約の締結に当たっては、派遣先の責に帰すべき事由により中途解除された場合、派遣先は損害賠償を行うことを定めるよう求めることとされている。

いた労働者に対しては、未払賃金の一部を国が立替払いする制度³⁵について、申請に必要な書類を簡略化するとともに、平成23年度第一次補正予算において、原資となる補助金の増額、制度の周知を含めた迅速な事務処理体制の整備への対応が行われている。

(7) 雇用創出等

「フェーズ1」に基づき、被災者の雇用の場を早期に確保するため、①重点分野雇用創出事業の対象分野に「震災対応分野」を追加し、また、②緊急雇用創出事業とともに、雇用期間の複数回更新が可能とされた³⁶。これらにより、都道府県又は市町村の臨時職員として被災者を雇用し、支援物資の仕分けやがれきの片付け、避難所のパトロールや清掃等を行う事業が実施されており、平成23年4月26日現在で1万4,000人分の雇用創出が見込まれている。ただし、これに対しては、特にがれき処理などでは労働災害のリスクもあり、業務の指揮・監督・管理等をすべて地方自治体に押し付けるのは無理があるとする指摘もある。このほか、当面の復旧事業について地元優先雇用の取組が行われている³⁷。

また、「フェーズ2」では、特定求職者雇用開発助成金³⁸の特例措置として、被災離職者等を雇い入れる事業主への助成金の支給が盛り込まれ、5月2日より実施されている。これらにより、前述の雇用調整助成金の拡充等を含めた「フェーズ2」全体での雇用の創出・下支え効果は、170万人強とされている（図表1参照）。

図表1 「日本はひとつ」しごとプロジェクト フェーズ2（第2段階）の概要

- 復旧事業等による確実な雇用創出（2兆5,440億円 雇用創出効果20万人）
 - ・復旧事業の推進
 - ・雇用創出基金事業の拡充
- 被災した方々の新たな就職に向けた支援（158億円 雇用下支え効果6万人）
 - ・被災した方を雇い入れる企業への助成の拡充 等
- 被災した方々の雇用の維持・生活の安定（1兆7,369億円 雇用下支え効果146万人 生活の安定効果43万人）
 - ・雇用調整助成金の拡充
 - ・雇用保険の延長給付の拡充 等

[総額4兆2,966億円 雇用創出効果20万人程度 雇用下支え効果150万人強]

³⁵ 賃金の支払の確保等に関する法律に基づき、企業の倒産等のため事業主から賃金の支払を受けられないまま退職した労働者に対し、未払賃金の一定範囲のものを、労災保険の社会復帰促進等事業の一環として国が事業主に代わって支払を行う制度である。対象となる未払賃金は、退職日の6か月前の日以降の定期賃金と退職金であり、立替払いする額は未払賃金の額の8割である（ただし、退職時の年齢に応じ88万円～296万円の範囲で上限額がある）。

³⁶ ①及び②の両事業とも、都道府県に造成した基金により地域の創意工夫に基づき雇用機会を創出する事業であり、平成23年度末までを対象期間としている。なお、「フェーズ2」に基づき、①については、平成23年度第一次補正予算での500億円の基金の積み増し等の拡充が行われた。

³⁷ 阪神・淡路大震災時には、被災失業者の公共事業への吸収率を定める「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」が制定されたが、求職者のニーズとは必ずしも合致せず有効な対策とはならなかったとの評価がある（内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」）。

³⁸ 高齢者、障害者等の就職困難者を雇い入れる事業主に賃金相当額の一部を助成する制度であり、被災離職者については、大企業の場合50万円、中小企業の場合90万円を助成することとされている。

(8) 労働相談その他

前述した震災特別相談窓口、学生等震災特別窓口の設置のほか、被災地域等の労働局及びその管内の労働基準監督署に緊急相談窓口を設置し、労働条件、労働保険等の相談に応じるとともに（図表2参照）、全国的な応援体制がとられている。

なお、被災地域の事業所等については、労働保険料等の納付期限の延長等の措置がとられてきたが、「震災特別法」において、労働者に対する賃金の支払に著しい支障が生じている場合に保険料等の免除・減免ができることとされた。また、被災者の当面の居住の場として雇用促進住宅の活用も実施されている。

図表2 震災関係相談件数等について

	岩手	宮城	福島	3県
震災関係窓口相談件数				
ハローワーク(3/28～5/8)				
労働者	67,619	77,993	66,971	212,583
事業主	6,994	16,363	14,421	37,778
(うち、雇用調整助成金関係)	2,947	6,788	8,975	18,710
労働基準監督署(3/22～5/11)	1,991	5,515	6,171	13,677
出張相談件数(5/8現在) 注1	(97)	(88)	(88)	(273)
	666	1,022	741	2,429
電話相談件数 注2	294	1,457	1,740	3,491
雇用調整助成金等休業等実施計画届受理(平成23年3月分)				
事業所数	415	477	725	1,617
(うち、中小企業)	409	467	721	1,597
対象者数	13,167	13,191	16,998	43,356
(うち、中小企業)	12,430	12,806	16,570	41,806
※特例適用分(事業所数)(3/28～5/8)	722	406	983	2,111
被災有効求職者数(5/6現在) 注3	7,098	16,878	7,151	31,127
有効求人倍率(平成23年3月) (倍)	0.47	0.50	0.49	(全国 0.63)
被災者を積極的に雇い入れようとする求人(5/6現在) 注4				(33,029)
復旧事業に関する求人(5/6現在) 注4				(2,753)
雇用保険受給資格決定件数(3/11～4/25) 注5	9,709	16,660	13,846	40,215
(前年同期比)	(2.2倍)	(2.5倍)	(2.6倍)	(2.5倍)
内定取消し累計(3/11～5/11) 注6	49	48	66	163
入職時期繰下げ累計(3/11～5/11) 注7	151	309	285	745
非正規労働者の雇止め等(3/19～4/17)				
事業所数	0	5	7	12
人数	0	536	1,182	1,718
未払賃金立替払(3/22～5/11)				
認定申請(企業数)	32	40	7	79
確認申請(労働者数)	113	69	30	212
労災給付請求件数(5/12現在)	149	355	103	607
(うち、遺族給付)	111	297	62	470
労災支給決定件数(5/12現在)	32	22	42	96
(うち、遺族給付)	13	9	14	36

(注) 1.その他の都県で187か所、2,059件ある。

2.岩手県(土日のみ5/9現在)、宮城県(土日のみ4/17現在)、福島県(5/10現在)

3.被災を理由に離職した者、無業者であって震災を理由として新たに求職活動をする者である。

4.3県のみでなく全体の求人数である。

5.震災による休業や自発的失業・定年退職も含む。

6.全国で312人(なお、最多は東京の76人)。

7.全国で2,006人(なお、最多は東京の639人)。

(出所) 厚生労働省資料等より作成

4. 労働災害、労働安全衛生に係る対策

今回の震災に伴い、発生した労働災害の保険給付請求等に対する迅速な対応及び今後の災害復旧・復興工事等における労働災害防止対策の徹底が求められる。また一方、いまだ収束を見ていない福島原子力発電所事故に関し、労働者の放射線被ばく線量管理を含めた放射線業務に係る安全衛生管理対策・体制の確立が大きな課題となっている。

(1) 労災保険給付の適切な実施

震災に伴う労災保険給付の請求について、①被災により事業主や診療担当者の証明がない場合でも請求を可能とし、②労災認定のための事務処理も資料の散逸等に対処して代替資料でも可能とされた。また、療養の給付の請求についても、任意の様式でよいこととされた。さらに、震災に伴う各種保険給付請求については、管轄外の労働局又は労働基準監督署でも提出可能とするなど、弾力的な取組が行われている。

また、今回の震災による災害が、労災保険給付の対象となる業務災害又は通勤災害にあたるかどうかについて、厚生労働省は従来の基本的な考え方を踏襲して次のような考え方を示している³⁹。

①業務遂行中に、地震や津波により建物が倒壊したこと等が原因で被災した場合にあっては、作業方法や作業環境、事業場施設の状況などの危険環境下の業務に伴う危険が現実化したものとして業務災害として差し支えない。

②業務災害と同様に、通勤途上で津波や建物の倒壊等により被災した場合にあっては、通勤に通常伴う危険が現実化したものとして通勤災害として差し支えない。

これは、いわゆる天災地変による災害の場合の業務起因性の認定について、行政として可能な限り柔軟な運用を図ろうとするものと言える。

また、「震災特別法」により、平成23年5月2日より、死亡を要件とする遺族補償給付等について、1年後の民法（第30条第2項）の失踪宣告を待つことなく、震災から3か月間行方不明者の生死が分からない場合等に、震災発生日に死亡したものとして、支給を行うことができることとされた。

なお、労災保険は、事業主の災害防止努力をより促進する観点から、事業の災害率に応じ保険料負担を増減させる「メリット制」がとられており、被災地域の事業所については、震災による労災保険の給付認定の増加に伴い、今後その保険料負担も増加することが見込まれる。このため、今回の震災による被災地域の事業所に対しては、その負担抑制の観点から、メリット制の適用について配慮すべきとの意見も示されている⁴⁰。

(2) 災害復旧工事における労働災害防止対策

建築物等の解体・改修やがれき処理等の安全対策や石綿ばく露防止対策等の災害復旧工

³⁹ 「東北地方太平洋沖地震に係る業務上外の判断等について」（基労管発 0324 第1号、基労補発 0324 第2号 平成23年3月24日）

⁴⁰ 例えば、第44回労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会（持ち回り審議）に対する意見（平成23年3月30日 日本労働組合総連合会）。

事における労働災害防止対策の徹底について、平成 23 年 3 月 18 日及び 30 日、建設業関係団体に要請を行うとともに、使い捨て式防じんマスクの無償配布等を行っている。

(3) 福島原子力発電所事故に係る労働者の安全衛生

東京電力福島第一原子力発電所における事故の発生により、平成 23 年 3 月 11 日、原子力災害対策特別措置法に基づく原子力緊急事態宣言がなされた。この原子力災害の拡大防止を図るための応急対策を迅速に実施するため、厚生労働省は、原子力緊急事態解除宣言がなされるまでの間、特にやむを得ない緊急の場合に限り、緊急作業に従事する労働者の放射線被ばく線量（実効線量）の上限を 100 ミリシーベルトから 250 ミリシーベルトに引き上げる省令を制定した（3 月 15 日公布）⁴¹。

原子力発電所で働く労働者の安全衛生に関しては、労働安全衛生法及びこれに基づく電離放射線障害防止規則により、放射線業務従事者について被ばく限度を超えないこと等が事業者には義務付けられている。同規則は、放射線業務従事者の被ばく限度について、実効線量で 5 年間に 100 ミリシーベルト、かつ、1 年間に 50 ミリシーベルトを上限と定め、緊急作業時についてはその例外を定めている（同規則第 4 条、第 5 条及び第 7 条参照）⁴²。

政府の公表資料によると、福島第一原子力発電所での作業において被ばく線量が 100 ミリシーベルトを超過した作業員は 5 月 8 日現在で 30 名（うち、協力会社 3 名）とされている⁴³。このうち、3 月 24 日、3 号機タービン建屋内で溜まり水に浸かって作業し放射線の大量被ばくをした 3 名が放射線医学総合研究所に搬送されたが、同月 28 日退院し、その後の再受診でも健康状態に問題はなかったとされる。また、4 月 27 日以降、女性社員 2 名が女性の被ばく限度を超える被ばくをしていたことが判明している⁴⁴。

これに対し、厚生労働省は、3 月 16 日、福島労働局より東京電力に対し実効線量が 100 ミリシーベルトを超えた労働者に対する臨時の健康診断の実施及び医師の診察・処置の実施を指示し、併せて本社としての適正な管理を要請した。3 月 24 日には、前記 3 名の作業員の被ばく事故を受け、福島労働局から安全衛生管理体制を確立してから作業を再開するよう口頭指導するとともに、3 月 26 日、指導票の交付による文書指導を実施した。3 月 30 日には、この指導に対する改善報告を受け、福島労働局から作業員の個人被ばく線量の測定と被ばく限度の管理の徹底を口頭指導し、4 月 10 日、3 名の作業員に関する今後の健康診断の指示を行った。また、4 月 25 日、福島労働局より、緊急作業終了後の臨時の健康診断、実効線量が 100 ミリシーベルトを超えた労働者及び作業従事期間が 1 か月を超えた

⁴¹ 平成 23 年東北地方太平洋沖地震に起因して生じた事態に対応するための電離放射線障害防止規則の特例に関する省令

⁴² いずれも、実効線量のほか、眼の水晶体に受ける等価線量及び皮膚に受ける等価線量に係る上限も定められている。

⁴³ 平成 23 年 4 月 30 日の東京電力の発表によると、3 月末時点での緊急時作業に係る外部被ばく線量 100 ミリシーベルト超過者は 21 名、うち、200～250 ミリシーベルト 2 名、150～200 ミリシーベルト 8 名、100～150 ミリシーベルト 11 名であり、最大値は 240.80 ミリシーベルトとされている（内部被ばくと外部被ばくの合計値）。

⁴⁴ 『日本経済新聞』夕刊（平 23.4.27）等

なお、女性の場合（妊娠と診断された女性等を除く）、3 か月間につき 5 ミリシーベルトが上限とされている。

労働者への原則 1 月以内ごとの臨時の健康診断の実施を指示し、4 月 27 日には、女性労働者が被ばく限度を超えていたことを受け、労働者の被ばく限度管理の徹底を口頭指導している。さらに、4 月 30 日、福島労働局より、緊急作業に従事する労働者のうち内部被ばく線量の高いと考えられる者について早急な調査を口頭指導し、原子力発電所事故対応の後方拠点となっている J ヴィレッジ⁴⁵への 5 月 2 日の立入調査を受けて、5 月 13 日、改めて被ばく線量の管理の徹底、臨時の健康診断の実施等を指導し、併せて労働者の生活環境の改善、労働者の健康管理の徹底等の要請を行っている。

福島第一原子力発電所における緊急作業には、下請けの協力会社の労働者も多数従事している。そうした中で、① 3 月 24 日の 3 名の作業員の被ばく事故の際、現場に放射線管理員が同行していなかった⁴⁶、② 作業員が寝泊まりする環境も、非常用レトルトご飯や缶詰等による 1 日 2 食、就寝も床で雑魚寝など過酷な環境であった⁴⁷、③ 作業員の携帯線量計が不足し、責任者だけに線量計を装着させ、約 180 名が線量計を持たずに作業していた日もあった⁴⁸、④ 別求人に応募した労働者が福島第一原子力発電所敷地内の給水作業に従事していたことが判明した⁴⁹、等のずさんな安全管理・労務管理の実態が明らかになった。こうした事態に対しては、労働安全衛生等の観点から、今後とも事業者に対する指導・監督の徹底が求められる。

また、前述のとおり、通常の放射線業務については、5 年間に 100 ミリシーベルト、かつ、1 年間に 50 ミリシーベルトという被ばく実効線量の上限が定められていることから、今回の緊急作業で被ばく実効線量が 100 ミリシーベルトを超えた労働者は、今後、通常の放射線業務に従事できるか否かが問題となる。この点に関し、細川厚生労働大臣は、今回の緊急作業に従事した期間も含む 5 年間については放射線作業をさせないということで指導したいとし、さらに、その場合でも当該労働者の今後の雇用の確保については、東京電力及び協力会社にしっかり指導していきたい旨答弁している⁵⁰。しかし、これに対しては、今回の緊急作業に従事して通常の被ばく上限を超えた労働者が他の原子力発電所で働けなくなるとして、東京電力は、今回の緊急作業による被ばくを通常作業での被ばくとは別枠で取り扱うことを検討しているとの報道もなされている⁵¹。

なお、原子力発電所における放射線業務従事者の被ばく線量は、被ばく線量登録管理制度に基づいて放射線管理手帳に記入されるとともに、中央登録センターに登録・管理される制度となっている⁵²。他方で、労働安全衛生法に基づき労働者の離職後の健康管理を行

⁴⁵ 福島県双葉郡楢葉町にあるサッカーのナショナルトレーニングセンター。

⁴⁶ 『読売新聞』(平 23. 3. 25) 等

⁴⁷ 『朝日新聞』(平 23. 3. 29) 等

⁴⁸ 『読売新聞』夕刊(平 23. 3. 29) 等

⁴⁹ 『東京新聞』(平 23. 5. 10) 等

⁵⁰ 第 177 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 3 号 7、8 頁(平 23. 3. 35)

平成 23 年 4 月 28 日、同趣旨の通知が発出されるとともに、東京電力に対し指導・要請が行われている。

⁵¹ 『東京新聞』(平 23. 4. 29) 等

⁵² (財)放射線影響協会放射線従事者中央登録センターが運営している。

う制度として健康管理手帳制度があるが、放射線被ばくには比較的長期間を経て発症するがん等のリスクがあるにもかかわらず、放射線業務は健康管理手帳制度の対象業務に含まれていない⁵³。これは、従来の政府見解によると、放射線業務については、労働安全衛生法及び電離放射線障害防止規則により、個々の放射線業務従事者について被ばく限度を超えないことが事業者に義務付けられ、その遵守が徹底されていることから、健康管理手帳制度による離職後の健康管理が必要とまでは言えないとの考え方によるものである⁵⁴。しかし、今回の事態を受けて、両制度の連携と従事者に対する長期的な疫学的調査の必要性が指摘されたのに対し、細川厚生労働大臣は、健康管理手帳制度にも放射線業務を入れるような形で検討していきたい旨、また、緊急作業に従事した労働者について被ばく線量や健康状態を長期にわたり追跡するデータベースの構築を急ぎ検討したい旨答弁し、また、海江田経済産業大臣からは、特別立法も含めて検討したいとの答弁が行われている⁵⁵。今後の検討が注目される⁵⁶。

5. 雇用保険財政について

平成 23 年 5 月 2 日、平成 23 年度第一次補正予算が成立した。厚生労働省の雇用・労働関係予算は 1 兆 1,130 億円の増（うち、労働保険特別会計予算が 1 兆 616 億円の増）となった。主な内訳は、①雇用調整助成金の拡充 7,269 億円、②雇用保険の延長給付の拡充 2,941 億円、③重点分野雇用創造事業の拡充（基金の積み増し）500 億円等となっている。

労働保険特別会計雇用勘定における雇用保険事業の経理は、①労使折半の保険料と国庫負担を主な財源とする失業等給付関係収支及び②事業主のみが拠出する保険料を主な財源とする雇用保険二事業（雇用安定事業及び能力開発事業）関係収支から成るが、その収支状況は図表 3 のとおりである。

雇用保険事業については、平成 20 年度後半以降の雇用失業情勢の急激な悪化に伴い、その財政収支も悪化しており、平成 22 年の雇用保険制度改正では、雇用保険二事業について、雇用調整助成金の拡充等に伴う財源不足を補うため、平成 22 及び 23 年度限りの特例措置として、失業等給付に係る積立金から借入れができることとされた⁵⁷。これまでの雇用保険二事業の借入れの実績は、平成 22 年度 4,400 億円、平成 23 年度は当初予算で 500 億円、さらに第一次補正予算で 7,300 億円の累計 1 兆 2,200 億円となっており、雇用保険財政、特に二事業に係る財政の悪化については、今後、留意が必要である。

⁵³ 健康管理手帳制度は、がん、じん肺など発病までの潜伏期間が長く、重篤な結果を起こす疾病にかかるおそれのある者の退職後の健康管理を国が行う制度であり、現在、石綿等を製造し又は取り扱う業務等 12 業務が定められている。

⁵⁴ 衆議院議員榑崎欣弥君提出東京電力原子力発電所、その他の原子力発電所におけるトラブル隠し等不祥事に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質 155 第 33 号、平 15. 2. 7）等

⁵⁵ 第 177 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 29～30 頁（平 23. 4. 18）

⁵⁶ これまで原子力発電所で業務に従事した労働者の放射線被ばくに係る労災認定は、昭和 51 年度以降 10 人とされる（白血病 6 人、多発性骨髄腫 2 人、悪性リンパ腫 2 人）。なお、このほか、平成 11 年 9 月の（株）JCO 核燃料加工施設臨界事故では、3 人が労災認定されている（急性放射線症）。

⁵⁷ 雇用保険法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 15 号）による。

なお、平成 23 年度第一次補正予算では、雇用保険の延長給付の拡充等による歳出の追加が行われており、これに伴って、失業等給付に係る国庫負担額（一般会計より受入）も当然増加することになる。ただし、これに対しては、前年度の国庫負担金受入超過額の範囲内ということで⁵⁸、同補正予算においては国庫負担額の新たな追加は行われていない。

他方で、福島原子力発電所事故による原子力損害の賠償問題で、平成 23 年 4 月 28 日、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会よりいわゆる第一次指針が示されており、そこでは、損害賠償の範囲について、「営業損害」や「就労不能等に伴う損害」も対象とされている。避難指示等による休業や解雇等に係る損害は、原子力損害の賠償対象となり得るが、これに関して、雇用保険の失業給付の支給や雇用調整助成金の支給、また、労働保険料の免除等が行われた場合、雇用保険事業等が損害賠償を言わば肩代わりした形ともなり、今後、制度間での調整が必要になると考えられる。

図表 3 労働保険特別会計雇用勘定の収支状況

(単位:億円)

	20年度	21年度	22年度 予算	23年度 予算
失業等給付関係収支				
収入	22,896	20,508	22,258	21,439
保険料収入	19,664	12,790	18,843	18,670
国庫負担金	1,604	5,887	3,002	2,147
支出	15,907	22,481	29,459	26,057
差引	6,989	△ 1,973	△ 7,201	△ 4,618
積立金残高	55,821	53,870	42,269	29,851
二事業関係収支				
収入	5,230	5,022	10,039	13,492
支出	5,649	10,235	12,420	15,735
差引	△ 419	△ 5,212	△ 2,381	△ 2,243
雇用安定資金残高	10,260	5,048	2,666	423

(注) 1.22年度及び23年度は、第1次補正後予算額であり、支出には予備費が計上されている。

2.積立金及び雇用安定資金の残高には、当該年度の決算の結果、翌年度において積み立てるべき(組み入れるべき)額を含む。

3.22年度及び23年度の積立金残高は、特例措置により雇用安定事業費を支弁するために必要な額としてそれぞれ4,400億円、7,800億円が減額されている。

4.二事業関係収支の22年度及び23年度の収入には、積立金からの受入額(それぞれ 4,400億円、7,800億円)が含まれている。

(出所) 参議院予算委員会提出資料(厚生労働省 平成23年2月8日)等より作成

6. おわりに

震災の被災地域の中で、特に被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県の3県は、農林漁業の就業者の割合も高く、事業所も従業員数30人未満の小規模事業所がその大半を占めている。そうした中で、被災者の生活や事業の再建も、震災による壊滅的な被害によってゼロからのスタートとなることも多く見込まれることから、かなりの困難を伴うことが予想される。一方、我が国の経済は、例えば平成23年3月の鉱工業生産指数が震災の影響で

⁵⁸ 特別会計に関する法律第105条では、雇用勘定において、毎会計年度一般会計から受け入れた金額が、当該年度における雇用保険法(第66条及び第67条)の規定による国庫負担金の額に対して超過する場合、当該超過額に相当する金額は、翌年度においてこれらの規定による国庫負担金として一般会計から受け入れる金額から減額し、なお残余があるときは翌々年度までに一般会計に返還するものとされている。

過去最大の落ち込みとなっており、4月以降は上昇が見込まれているものの⁵⁹、夏の電力供給制約や未だ収束を見ていない原子力発電所事故の問題など、先行きの不透明感はなお依然として強い。

こうした状況の下、前述のとおり、「フェーズ2」全体での雇用の創出・下支え効果は170万人強とされているが、今後、その効果を検証しつつ、当面する雇用の維持と災害復旧需要等に対応した対策を更に推進し、被災者の生活の早期安定とその希望を十分に反映した雇用の確保・創出が図られるよう、まさに日本中が一つになってこれを支え、支援していく必要がある。それとともに、中長期的に被災者の安定した雇用を実現していくためには、地域において、特に農林漁業や中小地場産業など、震災により被災した事業、その影響を受けた事業の復興・再生をいかに図り、新たな発展基盤をどう再構築していくか、その意味で産業政策との連携も大きな課題となる。

また、今回の震災の一つの特徴は、間接的な影響を含めて極めて広範囲に経済的影響が生じていることであり、被災地域はもとよりそれ以外の地域でも、様々な雇用労働問題に適切に対応できる行政体制の整備も求められる。

今回の震災に伴う雇用等に関する対策は、いまだ緒に就いたばかりである。今後、被災地域の復興と我が国全体の経済再生の同時進行に向けたグランドデザインの策定とともに、更なる総合的な取組が求められると言える。

⁵⁹ 経済産業省「生産・出荷・在庫指数速報（平成23年3月分）」