

# 勤労権(27条)はどう考えるべきか

弁護士 羽柴 修

震災から10ヵ月経った11月17日、兵庫県内で「阪神大震災の影響」を理由に新たに生活保護を受ける世帯が震災以降毎月100件を越えるペースで増えていると報じられた。受給理由のうち、最も多いのが「失業」で約3分の1という。11月30日地元紙は、ある政党の調査で仮設住宅の居住世帯のうち、失業中が約2割を占め、住宅再建の資力がなく72%が公営住宅に入居を希望していると報じた。仮設住宅には今尚4800世帯約10万人が暮らしているが、単純計算で9600世帯が失業中ということになる。震災から1年を経過した1月23日毎日新聞・地域のニュース欄に神戸市経済局の企業を対象とした雇用アンケートの結果が報じられた。調査対象は従業員11名以上の神戸商工会議所会員企業4181社、実施日95年11月1日、1509社(うち大企業345社)から回答があり、昨年8月以降雇用調整を実施した企業は18%、内容はパート雇用の削減50%、残業規制42%、常用労働者の解雇27%、希望退職24%。今後も17%の企業がパート雇用の削減や常用労働者の解雇、希望退職を実施する予定であり、新規卒者については昨春、今春共に採用計画なしと回答した企業は、中小企業で50%、大企業でも29%にのぼった。雇用保険切れの無収入失業者の数は昨年5月から12月までの累計で3万2000人に達すると推定されている。被災地では住環境が厳しいだけでなく、収入を得て家族を養っていくことも大変難しく、生活再建の見通しがたかない人が多いのである。

憲法二七条は①すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負うと定めている。この「勤労権」(①項前段)は、社会権または生存権的基本権の一種を保障したものであり、失業または未就業労働者が国に対してまず労働の機会の提供を要求し、やむを得なければ生活保護を要求する権利とされているが、二五条の生存権と同様いわゆるプログラム規定であり、裁判上請求しうる具体的請求権ではないと解説されている(法学セミナー別冊『基本法コンメンタル憲法』一〇八頁～一〇九頁)。しかしながら、未曾有の被害をもたらした阪神・淡路大震災では多くの事業所が潰滅的な被害を受け、中小零細業者は事業所の再建等立ち上がり

資金にも事欠き、そこで働く多くの労働者が仕事を失った。資本主義社会であるから個人補償はできない、自助努力が原則だと言うのなら、自助努力すなわち働いて収入を得て生活再建をしていく以外にないのであるから、働く場所を確保すること、労働の機会を提供することは国の義務である。国が神戸等被災地で、または被災者に対し行った施策は充分なものであったか、被災者が国に対し何を今後要求できるのか、二七条の「勤労権」との関連で考えてみたい。

## 「勤労権」と関連立法、震災後の特例措置

前述したように二七条の「勤労の権

利」の保障により、国には二つの政策義務があるとされている。第一は、労働者が自己の能力と適正を活かした労働の機会を得られるように労働市場の体制を整える義務であり、第二に、そのような労働の機会を得られない労働者に対し生活を保障する義務である。二七条は、国に対しこれらの積極的政策義務を課すとともに、立法府に対しそれらの義務の実施のための立法の授權をもなしている(菅野和夫『労働法』第三版一四頁)。職業安定法、雇用対策法、職業能力開発促進法、障害者の雇用の促進等に関する法律、高齢者等の雇用の安定等に関する法律は第一の政策に、雇用保険法は第二の政策(但し、同法は雇用安定維持等の事

業を行うことを定め、第一の政策も取り込んでいくにそれぞれ関連するものである。

国は震災直後、災害救助法や激甚災害法による特例措置、雇用保険法の運用の特例、特別立法等によって失業の回避、雇用の確保、失業給付金の支給等の施策をとってきた。主な特例、立法措置の概略は以下のとおりである。

### 1 雇用調整金の支給について

労働省は一月二三日、雇用保険法六条に定める雇用安定事業の一つとして同法施行規則一〇二条の二、一〇二条の三に定める雇用調整助成金を、災害救助法適用地域を管轄する職業安定所管内の事業主に支給することとした。この助成金は、今回の震災により事業活動の縮小を余儀なくされ、その雇用する労働者に対し休業、出向または教育訓練を行う事業主に対し、特例措置として、休業手当、賃金または出向労働者に支払う賃金負担額の一部を助成するものである。事業縮小の理由は事業所の損壊のみではなく、交通の障害や従業員の出勤困難等広範囲に渡る。平均賃金の六割以上の休業手当が支給された場合、その手当の二分の一（中小企業は三分の一）が事業主に對する助成の対象となる。財政援助によって、失業を回避しようとする措置で九六年一月二二日までとされたが、延長されている。

### 2 職業紹介等による雇用確保

三月一日、「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」が公布、即日施行された。この法律は、震災により多数の失業者が発生すること、一方、産業が復興するまで民間事業所の雇用吸収力に期待できない実情を踏まえ、道路、港湾、都市の復旧事業等増大する公共事業の労働需要によって被災失業者を吸収し、地元における雇用の場を提供することを目的としている。公共事業の事業主体、施行主体（請負業者を含む）は公共職業安定所の紹介による被災失業者を四割以上雇い入れていなければならない。当面のこの措置期間は九六年二月二十八日までの一年間である（法律自体は五年の時限立法）。ただ、この法律の適用によって雇用されたのは昨年一月現在で二三名という報告もあり、この措置の実効性について疑問がある。

### 3 雇用保険失業給付の特例支給

一月二三日、災害救助法適用地域の事業所に勤務する労働者で、一時的に離職した者（再雇用の予約のある者）についても雇用保険による失業給付（基本手当）を支給する措置がとられ、また同月二五日、激甚災害法適用により、被災地の労働者で、事業所の被災による休業のため就労することができ

ず、かつ賃金を受けることができない状態にある場合は、失業しているものと見做して失業給付（基本手当）を支給する措置がとられた。支給満了日迄に就職できなかった場合には、六〇日を限度として給付日数が延長される措置もとられた（昨年四月までの被災地八職安の雇用保険受給者は四万八四〇〇人に達した）。

### 4 雇用奨励金制度

国とは別に兵庫県は一月一八日迄に、震災による失業者を六ヵ月以上雇用した事業主に、一人当たり五〇万円を支給する制度を九六年春から実施することを決めた。財源は県と神戸市が出資する阪神・淡路大震災復興基金（六一〇〇億円）をあてる。震災特例で延長されていた前述の雇用保険失業給付期間が切れ、失業問題が深刻化しているためにとられた措置である。

## 国の特例措置は充分なものであったか

冒頭に述べた被災地の実情、特に生活保護世帯が増していることや仮設住宅に失業者が多いこと、さらに、神戸市内からおよそ一三万三〇〇〇名が仕事と住宅を求めて大阪等市外に流出したことを考慮すると国のとった特別立法を含めた特例措置が充分なものであったとは到底言えない。今後、神戸市や西宮市、芦屋では震災を理由とす

る財政悪化で職員のリストラ（人員整理）が予定されている。神戸市では職員の五％に相当する一〇〇〇名が希望退職等人員削減の対象となっている。民間でも前述のアンケートのおり解雇等雇用調整が計画されている。住むところも確保できないという厳しい被災地の実情からすると二七条の「勤労権」の保障とそこから導き出される政策や立法だけでは解決できない課題が多すぎるが、二七条をどう考えるかという視点で、いくつか問題点を拾い出してみたい。

### 1 自己の能力と適性を活かした労働の機会の提供

被災地では失業した人も多いが、建物解体や復興関連の土木・建築業関連の求人は相当規模あるのも事実である。しかし、求人はあっても就職に結びつかないのであり、中高年労働者や女性の就職率の低下が顕著である。震災の復旧・復興工事等からむ労災事故は昨年七月一七日迄の半年間で五四一件発生し、二三人が死亡、五一八人が負傷している。中でも、墜落事故による死者が一人にのぼる。粉塵、アスベスト等、復旧・復興工事、建築現場の労働環境の悪化は激甚災害時やむを得ないと言わんばかりの現実があるが、現実にはこのような仕事につけない被災者は多く、その意味で、「公共事業への就労促進に関する特別法」によ

る就職者数が少ないのは労働条件、労働環境から当初から予想されたことである。二七条はどんな仕事でもあてがえばいいといっているのではなく、労働能力のある国民に、年齢や性別に応じたその人の能力と適性を活かした労働の機会を与えることを要求しているのであって、このことは個人の尊厳からも当然のことである。

## 2 震災を理由とした解雇規制について

正当な理由のない解雇が権利乱用等の法理（背景には、合理的理由のない解雇は「勤労権」の侵害として無効との考えもある）で許されないことは判例でも認められてきた。今回の大震災により企業施設が全壊したり、操業できなくなったりして多くの労働者を解雇する場合、これを「勤労権」の侵害として制約することは無理だろうか。今回のような大災害のときに大量の解雇者が出るのは、単に企業と労働者という関係に止まらず、被災地域の経済活動や住民生活が混乱し、全国的にも無視することのできない影響がでるし、何よりも、被災地域の多くの市民の生存権に関わる問題を提起する（現に、仮設住宅では本年二月三日までに五三人が孤独死している）。このような場合、「勤労権」の保障によるそれまでの具体的政策や立法では対応できない事態が発生するのは当然であり、

もちろん、国民の相互扶助方式では限界がある。このような時にこそ、国・政府が積極的施策を講じるべきであり、雇用安定事業として事業主に対し、相当な規模の財政的援助措置を行い、被災地の市民生活が安定するまでの間の一定期間解雇を規制することは、「勤労権」の保障による積極的政策として検討されて然るべきであった。

## 3 雇用保険失業給付の延長について

労働省は震災一年を経て、再就職できていない労働者が多数にのぼるのに失業給付金の支給についての災害特別措置を全て打ち切った。被災地での雇用対策は、雇用調整金の再延長だけとなる。二七条は、労働の機会を得られない労働者に対し、国が生活を保障する義務、具体的請求権はないとしても積極的政策義務を課している。仕事の確保が難しいのであれば、少なくとも生活保障として被災失業者に対し失業給付金の継続を行うべきで、今回の特別措置の打ち切りは、この政策義務に違反するものではないか。これまででない特別措置を再延長したり、特別立法によって被災失業者に財政的援助をしたとしても、国民の理解は得られるはずである。

## 被災者の生活再建・復興のため

被災地では現在、全壊・半壊した住居を建て直すこと、街づくりに変な労働力をつかっている。仮設住宅ではおちついて物事を考えられないのである。多額な住宅ローンを抱えて、マンションや自宅の再建にさらにお金を借りなければならぬ人がたくさんいる。家族・肉親を失った人も多いが、生きていくために皆歯を食い縛って頑張っているのである。「勤労権」は、働く能力のある人が仕事を得て生活し、人間らしい文化的な生活を維持していくための権利であって、被災地の市民が少なくとも働いて収入を得られるように国にそうした環境をつくってくれるように要求するという、言ってみればささやかな権利である。

今、国会では、住宅金融専門会社（いわゆる「住専」）の巨額の債権焦げつきについて、国が一兆二〇〇〇億円もの税金を出して救済することが議論されている。パブル景気といわれた時期に地上げ等で大儲けしようとして不動産会社や暴力団に貸し付けたお金が土地の値下がりや回収できなくなった穴埋めを税金をつかってやるというのである。国や大蔵省は金融システムを守るためには仕方ないことで、国民のためにやることだと言っているが、法律に何の根拠もないことにこれだけの税金をつかうのなら、憲法に定められた「勤労権」の保障、すなわち、働く環境を整え、被災地の住民が生活再

建していくために国に同程度の財政援助を求めることは当然に許されるし、そのような具体的政策を要求することができないはずだ。兆円単位の資金を被災地に投入すれば経済的に混乱する等という議論もあるがとんでもないことである。少なくとも、国は、兵庫県や神戸市が復興基金を投じて、雇用確保のために雇用奨励金を出すのと同様の施策を、国が独自の規模で検討すべきであるし、被災失業者に対する生活援助措置として就職できるまで新たな給付金を支給する具体的措置を考えるべきである。これらの措置に必要な援助資金は前記の「住専」救済資金に比べれば何でもないし、第一、憲法の要請するところであるから、税金のつかいどころとしては圧倒的に国民の支持を受けられるはずである。

国は、日本が資本主義体制でありかつ憲法上の制約があつて被災者に対する個人補償ができないというが、二七条の「勤労権」や二五条の生存権を根拠に積極的政策義務の履行として個人補償と同様の効果がある施策を講ずることは可能である。被災地でこれ以上自殺者が出たり、仮設住宅で誰にもみとられず一人死んでいく孤独死がでないよう国・政府の英断を求めたい。

（はしば・おさむ）