寄稿

「ワークルール教育推進法」がめざすもの

小島　周一
（日本労働弁護団常任幹事　弁護士）

1．我が国の労働をめぐる状況

総務省が本年2月28日に発表した労働力調査結果（本年1月分）によれば、わが国の就業者数は6,262万人、雇用者数は5,548万人である。他方、わが国の企業数は約430万、個人経営事業所数はおよそ240万である。労働者、経営者に扶養されて生活する家族も含めて考えると、「雇用する」「雇用される」ことに関わって生活している人は膨大な数に上る。

また、近年、労働契約法の制定・改正や、労働者派遣法、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の改正等々、労働をめぐる法制度自体が急激な変化を遂げている。

さらに、雇用形態の多様化や非正規労働者の増加により、かつて日本の主流であった終身雇用、年功序列、企業内組合を内容とする日本型雇用慣行は失われつつあり、多様な雇用形態、とりわけ非正規労働者が急激に増加している。総務省の前記調査でも、役員・理事等を除いた雇用者のうち、正規の職員・従業員は3,242万人、非正規の職員・従業員は1,956万人、役員を除く雇用者に占める非正規割合は37.6%と、20年前に比較して非正規の比率は約16ポイントも上昇している。

加えて近年、労働者を正社員として多数採用しては、労働基準法・労働契約を無視した過酷な業務命令を強いて、多くの労働者を短期間のうちに使い捨てにするなどの特徴をもつ、いわゆる「ブラック企業」の問題も生じている。

2．労使紛争の増加と多数の潜在的紛争（泣き寝入り）の存在

労働法制の相次ぐ新設・改正、雇用形態の多様化等を背景として、労使紛争、あるいは労使問題に関する相談件数が増加している。

労働関係民事通常事件、労働関係仮処分事件、労働審判事件の各申立の合計件数は、2007年度が約4,100件だったのに対し、2011年度は約7,300件と、7割以上も増加している。

労使紛争の前段階とも言いうる労働相談件数も増加している。2001年10月に施行された個別労働紛争解決制度に寄せられた労働相談件数は、2002年度に約60万件だったのが、2008年度には100万件を超え、以後2012年度まで5年連続で100万件を超えるなど、相談件数は増加、高水準を続けている。

長時間労働やそれに基づく過労死（および過労病）・過労自殺は、永年にわたり日本の雇用社会における克服すべき課題であったが、近年になっても減少するどころか、2012年は、労災認定された過労自殺が過去最高を記録するなど悪化の一途をたどっている。職場におけるセクハラ・パワハラなどの問題も改善の兆しはなく、退職強要、賃金未払いなどの相談も増加している。

しかしこれらは、表面に表れた、いわば我々の目に触れた紛争に過ぎない。労働者が権利を侵害されても、被害に遭ったことを自覚できず、あるいは権利侵害されたことを認識できなければ、被害回復、権利回復の行動に出ることはない。また、権利侵害を認識しても、その解決手段を知らなければ、労働者は泣き寝入りするほかはなく、結局、労働者の権利

侵害の状態は回復されない。

近年における行政や民間団体による調査によれば、多くの労働者が、行政機関や弁護士に相談するなどの紛争解決に向けた手段をとっておらず、権利侵害に対して泣き寝入りしている状況が少なくないことがうかがわれる。

例えば、NPO法人POSSEが2008年度に行った「若者の『仕事』調査アンケート」によると、アンケートに答えた若者のおよそ5割が、残業代不払い、有給休暇が取得できないなどの違法状態を経験したことがあると答えているが、そのうちの約8割がこれら違法状態に対して「何もしなかった」と答えている。そして何もしなかった理由の約17%が「その時は違法だとわからなかった」、約9%が「どうすればいいかわからなかった」、約20%が「是正させることができるとは思わなかった」というものである。紛争解決手段を含む、働くことのルールに関する知識が不十分であることが、本来なら防げたはずの労使紛争をうむばかりではなく、是正されるべき労使紛争が是正されることなく葬られているという現状をも生み出しているのである。

3. ワークルールに関する知識・理解の不足

働くこと、働かせることに関わる人の数が膨大であること、雇用は人の生活の根幹に関わるものであること、そして労働法制の改正や雇用形態の複雑・多様化が進む現代においては、労働者、使用者ともに、働くことに関するルール、即ちワークルールを理解していることが極めて重要である。

しかしながら、わが国では、働くことに関する基本的な知識すら持てていない労働者、使用者が極めて多い。

例えば、沖縄県労働局が2012年から2013年にかけて沖縄県内の大学生に対して行ったアンケート調査によれば、法定労働時間を正しく理解している大学生は全体の53.2%、割増賃金制度について知っていると回答した大学生は全体の29.3%、失業した場合に一定の条件下で雇用保険給付が受けられることを知っている大学生は、全体の55.1%であった。

また、連合総研が2012年に行った調査では、契約社員やパートタイム労働者も有給休暇を取得できることを知っていたのは、正社員の66%、非正社員の52%、時間外割増賃金をもらえることを知っていたのは正社員の約7割、非正規社員の約6割にとどまっている。

1998年から1999年にかけて村中孝史氏、瀧敦弘氏によって行われた中小企業の労使に対するアンケート調査では、自分の企業の従業員に労働組合を結成する権利があると正しく回答した経営者は約50%、父親が育児休業制度を利用できると正しく回答した経営者は45.5%にとどまっている。

日本労働弁護団が実施している労働トラブルホットラインや女性労働ホットラインにおける労働相談でも、労使双方の基本的なワークルールに関する知識、理解不足がトラブルの原因になっているケースが多く見受けられる。筆者もこれまで数多くの労働相談を受け、労働事件を受任していたが、使用者が基本的なワークルールを知っていれば起きなかったであろう労使紛争や、労働者がワークルールを知っていれば生活が破綻するほど深刻な問題に至る前に解決したであろう事案が極めて多いというのが実感である。

4. ワークルール教育に関する現場の努力と法律制定の必要性

ワークルール教育に関しては、例えば、中学校公民の学習指導要領には、「社会生活における職業の意義と役割及び雇用と労働条件の改善について、勤労の権利と義務、労働組合の意義及び労働基準法の精神と関連付けて考えさせる。」とあり、高校の現代社会の学習指導要領には「雇用と労働問題…について理解させるとともに、個人と企業の経済活動における社会的責任について考えさせる。」とあるように、働くことについても公教育のなかでそれなりに位置づけられている。

そして、これをより具体的で実践的なものにするため、教育実践の現場では様々な取り組みがなされている。筆者も本年2月13日に開催された労働教育研究会（仮称）準備会で、高校の先生の高校生に対する労働教育の実践に関する報告を聞き、非常に感銘を受け、刺激を受けた。

また、ワークルール教育の取り組みは、学校現場のみならず、労働組合、ＮＰＯ法人や、各地の弁護士などの手による出前講座などを通じても行われている。例えば、道幸哲也北海道大学名誉教授が代表を務めるＮＰＯ法人

「職場の権利教育ネットワーク」は、「教室で学ぶワークルール」を出版するほか、「ワークルール検定」などのユニークで効果的な取り組みを行っている。

筆者が所属する日本労働弁護団の全国各地の団員も、中学・高校からの依頼、労働局からの講師要請などに応じ、実践的なワークルールを伝える取り組みをしてきている。

わが国の現状と、これらの先進的な取り組みが教えてくれるのは、「誰でも（労働者・使用者および将来労働者や使用者になる可能性のある者）、いつでも（社会に出る前に、社会に出た後に、働き方が変わるときに）、どこでも（学校で、職場で、地域で）、実践的に役に立つ（基本的な知識のみならず、問題が生じたときの解決手段まで含めた）ワークルール教育を受けられること」が、極めて重要だということである。

しかし、それぞれの現場における献身的・先進的な取り組みはありながらも、本来求められるワークルール教育の質と量に比較すると、わが国で現に行われているワークルール教育は、未だ十分なものであるとは言い難い。

政府が設置した「今後の労働関係法制度をめぐる教育の在り方に関する研究会」は、2009年2月、「労働者自身が自らの権利を守っていく必要性が高まっている一方、必要な者に必要な法知識が行き渡っていない状況である」との現状認識のもと、学校、家庭・地域社会、企業等が連携して労働関係法制度教育を推進していくべきであるとの詳細な報告書を出している。この報告は重要な示唆に富むものではあるが、これまでのワークルール教育の原状を踏まえると、各機関がそれぞれ従前の教育を進めるというだけでは、いくら相互の連携を強化しても、なお限界があることは明らかである。

労働関係法を中心とする知識の教育にとどまらない、実践的なワークルール教育を、学校教育の場で、職場で、地域で、総合的に、実践的に進めるためには、その理念を掲げ、ワークルール教育の推進を国や地方自治体に義務づけ、必要な体制や財源を確保するための法律、即ち「ワークルール教育推進法」を制定することが必要なのである。

日本国憲法27条1項は「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ」と定める。また、日本国憲法26条は国民の教育を受ける権利を保障する。働くことは憲法によって保障された国民の権利、基本的人権のひとつであり、教育を受ける権利も国民の基本的人権であるのだから、働くことに関する教育を受けることもまた国民の基本的権利であることは明らかである。すなわち国は、国民に対して、働くことについての十全な教育を行うべき憲法上の責務を負っているのである。

5．あるべきワークルール教育推進法の内容（基本理念の必要性）

国がワークルール教育を進める際には、ワークルール教育推進法のなかで基本理念が定められ、それにもとづいて基本的施策その他の施策が進められる必要がある。そうでなければ、問題が噴出しているわが国の雇用をめぐる現状を改善し、ワークルール教育を通じて健全な労使関係、労働環境を構築していくことはできないからである。

その基本理念としては、

第1に、労働者と使用者との間に情報の質・量および交渉力等で格差が存在するという厳然たる事実があることを前提とした上で、労働者および使用者がそれぞれの権利・義務について正しく理解するとともに、労働者が自らの権利・利益を守る上で必要な労働関係法制等に関する知識を習得し、これを適切な行動に結び付けることができる実践的な能力が育まれることを旨として行われるべきであることを明記する必要がある。

第2に、ワークルール教育は、学齢期から高齢期までの各段階に応じて、学校、地域、職場その他の様々な場の特性に応じた適切な方法で行われるとともに、それぞれの段階および場においてワークルール教育を行う多様な主体の連携を確保して効果的に行われるべきである。ワークルール教育は、学校教育のなかだけで終わりというものではない。ワークルールは労働の現場で常に正しく伝えられなければならない。なぜなら、ワークルール自体が法改正等によって変化していくものであるし、また、労働者の職場や仕事内容が変わるなどしたとき、それに対応するワークルールがきちんと理解される必要があるからである。

そして第3に、ワークルール教育の推進に

あたっては、労働者の義務や自己責任論が安易に強調されることによって労働者の権利・利益が不当に損なわれることのないよう、特に留意しなければならないことが明記されなければならない。前述した「ブラック企業」などでは、労働法規を無視した違法・過酷な業務命令を労働者に強いておきながら、表面上は労働者の自主的努力・自己責任が強調され、その結果として、うつ病などの深刻な被害が発生している。自発性・自己責任の名の下に被害が拡大するようなことは絶対にあってはならない。

これらの基本理念のもとで、ワークルール教育推進法のなかでは、国・地方自治体等が行うべき基本的施策や国・地方自治体の責務、ワークルール教育推進を担う組織の構築等が定められ、また、国が十分な財政措置を取るべきことが定められる必要がある。

国・地方自治体等が行うべき基本的施策等のポイントは下記のとおりである。

（基本的施策）

①学校、大学等におけるワークルール教育の推進

②事業所等におけるワークルール教育推進への支援

③地域におけるワークルール教育の推進

国・地方自治体は、高齢者、障害者等を含む地域住民に対して、必要に応じたワークルール教育が適切に行われるようにするため、労政事務所等、地域における教育の充実を図る。

④教材の充実等

（国・地方自治体等の責務および推進体制）

国・地方自治体等は、適切なワークルール教育推進計画を定めるとともに、労働者、労働組合、使用者、使用者団体、NPO、学識経験者、教育関係者、関係行政機関等をもって構成するワークルール教育推進会議を設置し、効果的なワークルール教育推進方策の検討等を行う。

（労働組合、使用者・使用者団体の努力）

労働組合は、基本理念にのっとり、ワークルール教育の推進のための自主的な活動に努めるとともに、学校、地域、職場その他の様々な場で行われるワークルール教育に協力するよう努める。使用者および使用者団体は、基本理念にのっとり、管理職に対する研修・教育の充実を含むワークルール教育推進のための自主的な活動に努めるとともに、学校、地域、職場等で行われるワークルール教育に協力するよう努める。

（財政上の措置）

国および地方自治体は、ワークルール教育推進に必要な財政上の措置を講じなければならない。

6. 日本労働弁護団の提言と法制定への展望

2013年3月23日に大阪で行われた日本労働弁護団全国幹事会で、日本労働弁護団が「労働者教育推進法」の制定を求める提言を行うべきではないかとの問題提起がなされた。その後の議論のなかで、労働者（および学生）がワークルールを十分理解すべきことは当然のこととして、ワークルールの理解が十分とはいえない使用者も少なくないことから、労働者、使用者、学生など雇用にかかわっている、あるいはかかわる可能性のある人びとを対象とする、「ワーク」に関する「ルール」の教育、即ち「ワークルール教育」推進法の制定を求める提言を行うことになった。

そして日本労働弁護団内にワークルール教育推進法PTを設置し、調査・検討を経て、2013年10月4日、「ワークルール教育推進法の制定を求める意見書」を発表し、ワークルール教育推進法制定に向けた取り組みを開始している。

消費者教育に関しては、既に2012年8月、消費者教育推進法が制定されている。消費者教育が重要であることは論を待たないが、働くことが、憲法に保障された国民の基本的権利であること、労働者とその家族の生活の根幹を支えるものであることからすれば、ワークルール教育推進のための法律を制定する必要性も、消費者教育に勝るとも劣らないことは明らかである。

ワークルール教育推進法の制定は、まさに時代が求める喫緊の課題なのである。