

ワークルール教育推進法（仮称）の制定を求める意見書

2017年（平成29年）2月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、次に示す目的及び基本理念の下、ワークルールに関する教育及び啓発並びにその実現を支援する諸活動を推進するため、以下の内容を盛り込んだワークルール教育推進法（仮称）を制定すべきである。

1 ワークルール及びワークルール教育の意義

「ワークルール」とは、「職業生活において必要な労働の分野に関する実体法及び手続法等（判例を含む。）」をいう。

「ワークルール教育」とは、ワークルールに関する基礎的な知識を付与するとともに、職業生活において生ずる諸問題に適正に対処するために必要な分析力、交渉力及び問題解決力を育むものである。

2 目的及び基本理念

- (1) ワークルール教育を受ける者の将来にわたる充実した職業生活を実現し、健全な労使関係を構築する。
- (2) 労働者が労働に関する権利侵害等に対する実践的な救済方法に関する知識を含むワークルールに関する知識を習得することができるよう、環境の整備を図る。あわせて、行政取締機関による実効的な取締りや支援を可能とするよう国の役割・責務を改めて確認し、関係機関の連携強化を図る。
- (3) 使用者がワークルールに関する知識の向上を図ることができるよう、環境の整備を図る。
- (4) 学齢期から高齢期までの各段階に応じて体系的にワークルール教育を行う。
- (5) 学校、職域、地域その他の様々な場の特性に応じた適切な方法により、かつ、それぞれの場におけるワークルール教育を推進する多様な主体の連携を確保しつつ、効果的にワークルール教育を行う。

3 盛り込むべき項目

- (1) 国、地方公共団体の役割・責務

国、地方公共団体は協力して、ワークルール教育を適切に推進すべき責務があり、自ら率先して労働コンプライアンスの充実を図ること。

- (2) 教育委員会の役割・責務

教育委員会は教職員に対し研修その他必要な措置を講じ、ワーカルール教育の意義の周知、人材の受入れ体制の構築に取り組むべきこと。

(3) 学校等の役割・責務

学校等が若者にとって、対等な契約上の地位の獲得、誠実な契約の履行、紛争解決力等を身につける学習の場として十分な役割を果たすべきこと。

(4) 職域におけるワーカルール教育

使用者に対し、研修、情報提供、インセンティブ付与その他の必要な措置を講じ、あわせて労働組合、NPO法人等にも必要な助成を行うこと。

(5) 地域におけるワーカルール教育

ワーカルール教育の浸透には地域の理解が重要であることから、地域の自主性を重んじつつ地域住民の需要に応じて必要な措置を講ずべきこと。

(6) 教材の充実等

ワーカルール教育に関連する実務経験者等の意見を反映させて教材の充実を図り、担い手の育成や研修についても必要な措置を講ずべきこと。

(7) 調査研究等

国、地方公共団体は、国の内外におけるワーカルール教育に関して、調査・研究並びにその成果を普及・活用する責務があることを確認すること。

(8) 推進体制の確立

国、地方公共団体はその役割を踏まえて、ワーカルール教育に関する重要な事項の調査・審議、情報交換その他の調整を行う機関を設置すべきこと。

(9) 財政措置の確保

ワーカルール教育の推進には財政的措置が不可欠であることから、ワーカルール教育の諸活動を支える財政的措置の確保を明記すべきこと。

第2 法制定の必要性とワーカルール教育をめぐる社会状況等

1 ワーカルール教育推進法（仮称）の必要性

戦後、我が国においては、憲法によって労働三権が保障され、労働組合法や労働基準法の制定をはじめとして労働法制が拡充されるなど、労働者は様々な権利を享受できるよう法整備が進められてきた。

しかし、近年は非正規雇用労働者の増加、就労形態の多様化、労働組合の推定組織率の低下等、労働者の職業生活に影響を及ぼす環境が大きく変化している。加えて、少なからぬ職場において長時間労働による労働者の健康被害の問題、サービス残業、最低賃金法違反、さらにはセクシュアル・ハラスメント、

パワー・ハラスメントなどの労働者的人格侵害の問題などが発生している状況にある。

特に若年労働者はワークルールに関する知識や対処の経験が乏しく不当な扱いだと感じても異議を申し出ることが難しく、そもそも自らに対する扱いの違法性すら認識できないまま過酷な労働を強いられている者もいる。

こうした状況のもとで個別労働紛争や不利益な取扱いに関する労働相談も増加しているが、各種調査においてワークルールをめぐる知識、特に労働者の権利の認知度が全般的に低い状況が見られる。さらには現在相対的に低い労働条件で働いていたり、将来的に相対的に低い労働条件になる可能性の高い人ほど、労働者の権利を理解していない可能性が高いとの指摘がなされている¹。

労働者が、自らの権利が守られることを知らず、不当な扱いを社会の現実として受け入れるほかないと考えてしまう状況を放置していれば、労働者が仕事を通じて人間的に成長を図り、希望をもって安定した生活の基盤を築き、継続的に働き続けることはできない。また、次世代を担う労働力の再生産が困難となり、後継者への知識・技術の伝承を断絶させ、ひいては経済の健全な発展や持続可能な社会の形成も阻害することにもなる。したがって、労働者の権利保障の観点はもとより、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展のためにも、労働者自身がワークルールの基礎的な知識を習得し、具体的な行動につなげるための実践的な教育と支援が不可欠である。

他方で、使用者や職場の管理的地位にある者に労働者の権利等に関する基礎的な知識が欠けているため、労働トラブルに発展してしまう例も後を絶たない。特に、起業をめざす若者に対しても、労働に関する基本的な知識や健全な企業家精神を伝えていく必要がある。

こうした課題を解決するためには、ワークルール教育活動を継続的かつ広がりをもって実践していく必要性がある。そのために、ワークルール教育推進法（仮称）を制定し、社会全体でワークルール教育の必要性についてコンセンサスを形成するとともに、国や地方公共団体において一定の財政的措置を設けてワークルール教育活動推進の経済的基盤を整備することが必要である。また、教育現場とワークルールに精通した専門家等が連携しつつ、働く市民はもとより、学校教育段階においても児童・生徒・学生に対しても、その発達段階に応

¹ 厚生労働省政策統括官(労働担当)平成21年2月「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報告書」、道幸哲也「権利主張を支えるワークルール教育(一)」労旬No.1837. 2015.4.10

じて構造的にワークルール教育の取組を進めていくことが必要である。

2 ワークルール教育をめぐる社会状況と立法院の取組

ワークルール教育の必要性についての認識は社会全体でも共有されつつある。

2015年5月に開催された日本労働法学会(第129回大会)では、「ワークルール教育の意義と課題」がミニシンポジウムのテーマとされた。

また、学校現場で、今いかなる労働教育が必要か、どうすれば効果的な労働教育を実践することができるかを研究・交流し、必要な教育プログラムや教材の制作、教員や講師の啓発や研修を進めることを目的に、労働教育研究会²が発足し、学校現場で日々実践を進めている教員、労働行政に携わる職員、労働問題に取り組む労働組合・NPO関係者や弁護士、労働や教育問題に取り組む研究者、労働者及び市民が集結している。同研究会では、高校生のアルバイト実態調査などを踏まえて児童・生徒が現実に直面している問題に適切に対処できるワークルール教育を教育現場でどのように実現していくかについて検討を重ね提言を行っている。

加えて、ワークルールを市民にとってより身近なものにするための試みとして、NPO法人職場の権利教育ネットワークが中心となり、2013年以降、ワークルール検定を実施し、その後、2014年には諸団体の協力も得て一般社団法人日本ワークルール検定協会を設立し、全国展開を目指す活動がはじまっており、厚生労働省もかかる活動を後押ししている³。

そして、当連合会においても2016年1月12日に、「ワークルール教育シンポジウム－労働者・若者が生き生きとはたらくために弁護士ができること－」⁴を開催し、教育現場や労働現場の実態報告を踏まえて意見交換を行った。その中で、働く市民に対して権利実現に資する労働法の知識を普及していく上で、弁護士に期待されている役割は大きく、法的支援にとどまらず労働法教育の担い手としても弁護士が労働法教育の実践、啓発・推進に向けて取り組むことが求められているとの認識を共有するに至った。

以上のようにワークルール教育の重要性については、立場を超えて様々な人々が言及しはじめており、ワークルール教育を求める声は社会的に大きなうねりとなりつつある。

こうした社会の変化を象徴する取組として、超党派の国會議員で組織する「非

² 労働教育研究会ホームページより。

³ 日本ワークルール検定協会編「ワークルール検定中級テキスト第2版」(2016、旬報社) より。

⁴ ワークルール教育シンポジウムの議論内容については、労働法律旬報 2016年4月上旬号No.1861・6頁以下に掲載されている。

正規雇用労働者の待遇改善と希望の持てる生活を考える議員連盟」において、検討項目（素案）の柱の一つにワークルール教育推進法（仮称）の策定が取り上げられ、2016年3月から立法に向けての検討作業が進められている。ワークルール教育は、国会議員の間でも重要な課題として認識されている。

第3 求められる「ワークルール教育推進法（仮称）」の基本的視点と立法提言

1 ワークルール教育に関する法整備の状況

現在、我が国におけるワークルール教育・啓発については次のような法整備がなされている。

(1) 過労死等防止対策推進法では「国及び地方公共団体は、教育活動、広報活動等を通じて、過労死等を防止することの重要性について国民の自覚を促し、これに対する国民の関心と理解を深めるよう必要な施策を講ずるものとする。」（第9条）として、過労死防止のための教育・啓発に取り組むことが法律に明文で謳われている。

(2) 青少年の雇用の促進等に関する法律でも「国は、学校と協力して、その学生又は生徒に対し職業生活において必要な労働に関する知識を付与するよう努めなければならない。」（第26条）と規定する。さらに「青少年の雇用機会の確保及び職場への定着に関する事業主、職業紹介事業者等その他の関係者が適切に対処するための指針」（平成27年厚生労働省告示第406号）においても、事業主に対しても労働法制に関する基礎知識の付与として、「青少年の労働法制に対する理解促進は、事業主にとっても職場環境の改善やトラブルの防止等に資するものであることを踏まえ、新入社員研修の機会等を捉え、労働法制の基礎的な内容の周知を図ることが望ましいこと。」をあげている。

以上のように、現状においても一定程度の法整備は進められてきているといえるが、労働法令全般の基礎的知識の浸透のためには関係諸機関の連携の在り方、教育内容や教育を行う主体についての協議機関の設置など具体的な教育活動に結びつけるための仕組作りについては、さらに踏み込んだ立法が求められている。また、国や地方公共団体のみならず、使用者に対しても、法令遵守の観点から使用者自身がワークルールを熟知した上で労働者へこれを周知し説明することを促す法制度が必要といえる。

2 ワークルール教育推進法（仮称）の目的・基本理念・内容

(1) ワークルール教育推進法（仮称）の目的と基本理念

ワークルール教育推進法（仮称）は、国民の間にワークルールについての理解を深め、それにより労働者の職業生活の充実と健全な労使関係の構築に実際に役に立つことを目的とするものである。

職場における問題が多様であり、職場環境も多様であることに鑑みれば、ワークルール教育の内容は、労働基準法等の労働条件の最低基準を知識として伝えるのみでは十分とは思われない。労働条件の決定や契約の履行に関するコミュニケーションのスキルや、様々な紛争解決の実例を伝えることが役に立つと考えられる。

そこで、ワークルール教育推進法（仮称）では以下の点を基本理念とすべきである。

- ① ワークルール教育を受ける者の将来にわたる充実した職業生活の実現と健全な労使関係の構築を旨とすること。
- ② 労働者が労働に関する権利侵害等に対する実践的な救済方法に関する知識を含むワークルールに関する知識を習得することができるよう、環境の整備を図ること。あわせて、行政取締機関による実効的な取締りや支援を可能とするよう国の役割・責務を改めて確認し、関係機関の連携強化を図ること。
- ③ 使用者がワークルールに関する知識の向上を図ることができるよう、環境の整備を図ること。
- ④ 学齢期から高齢期までの各段階に応じて体系的にワークルール教育を行うこと。
- ⑤ 学校、職域、地域その他の様々な場の特性に応じた適切な方法により、かつ、それぞれの場におけるワークルール教育を推進する多様な主体の連携を確保しつつ、効果的にワークルール教育を行うこと。

(2) 教育の自主性の尊重

国、地方公共団体、教育委員会及び学校等が、学校教育に関する権限を行使するに当たっては、子どもの学習権及び教師の専門性に裏付けられた教育の自由を侵害してはならないのはもちろんのこと、各地域、学校、学級及び児童・生徒等の実情に応じて、必要と考えられるワークルール教育の内容及び方法が多種多様であることに鑑み、教育現場の自由を十分に尊重しなければならない。

(3) 国、地方公共団体、その他の役割

以上のような目的・基本理念のもと、ワークルール教育推進法（仮称）の

策定に当たって盛り込むべき項目としては次のような点が重要である。

① 国、地方公共団体の役割・責務

ア 国には、ワーカルール教育の推進に関する施策を総合的に策定し実施する責務があることを明記する必要がある。

特に学校教育との関係では児童・生徒の学習カリキュラムの中に心身の発達段階に応じて適切かつ体系的なワーカルール教育を連続性のある形で実施していくことが必要となるが、かかる施策の実現には文部科学省、教育委員会による積極的な取組が必要不可欠である。

また、職域における教育との関係では、労働局や労働委員会の取組も必要である。

そのため、国においてはワーカルール教育の推進に関する基本方針を定め、関係各省・各機関と連携しつつ、基本方針に沿った諸施策が継続的かつ確実に実施されるような体制を構築すべきことが求められる。

イ 地方公共団体には、国と協力しつつワーカルール教育の推進に関する施策を策定し実施する責務があることを明記する必要がある。都道府県及び市町村も国の定めた基本方針に即してそれぞれの区域内における推進計画を定め、地方公共団体が国と連携して具体的な施策の実施体制の構築と施策の実現を行うことが求められる。

ウ 加えて、国、地方公共団体はワーカルール教育推進に当たって大きな役割と責務を有することを自覚し、自ら模範となるべく、公務員に対するワーカルール教育を率先して実施し、公務職場における労働コンプライアンスの充実を図ることが重要である。

② 教育委員会の役割・責務

教育委員会がワーカルール教育の推進にとって重要な役割を果たすものであることは上記①でも指摘したところであるが、教育職員自身も十分にワーカルールに習熟していないという実態も存在する。そこで、教育委員会は教育職員に対するワーカルール教育に関する研修を充実するため、教育職員の職務の内容及び経験に応じ、研修その他の必要な措置を講じるべきことを明記する必要がある。また、教育委員会は、ワーカルール教育に関する知識、経験等を有する人材の受け入れ体制の構築に向けて積極的に取り組むとともに、学校に対してワーカルール教育の意義を周知し、推進に向けた体制構築に協力するよう促す責務があるということも盛り込む必要がある。

③ 学校等の役割・責務

学校等（学校教育法第1条に定める、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校のほか専修学校、その他の学校以外の教育施設で学校教育に類する教育を行うものをいう。）では、現にアルバイト等として就労している労働者、あるいは労働者予備軍ともいべき立場にある若者に対して、対等な契約上の地位の獲得、誠実な契約の履行、紛争発生時の解決力の發揮の在り方を身につけることができるような学習機会の提供の場としての役割も期待されている。

学校等がこうした役割を十分に果たすためには、学校等の要請に応じて、教育カリキュラムの構築、教材の作成・学生等への配布、担当教員の教育能力開発や弁護士等の専門家、労働組合役員や事業者団体の人事労務実務担当者等との連携を積極的に推し進めることができる環境整備と財政的措置が必要となる。

国及び地方公共団体は、大学等（大学及び高等専門学校並びに専修学校、各種学校その他学校以外の教育施設で学校教育に類する教育を行うもの）においてワークルール教育が適切に行われるようにするため、大学等に対し、自主的な取組を促すものとする。

④ 職域におけるワークルール教育の重要性

ア 使用者とワークルール教育

使用者がワークルールを遵守すべきことはいうまでもないが、ワークルール教育の目的に照らしても、使用者がワークルールを自発的に遵守することを促進する施策を講じることは極めて重要である⁵。そして、使用者が自らワークルールを遵守する前提として、使用者自身がワークルールの内容を適切に理解していることが必要となる。ところが、使用者、特に中小企業の経営者において労働法に無知・無関心であるがゆえに紛争を引き起こしている例が少なからず存在することはつとに指摘されているところであり⁶、ここに使用者に対するワークルール教育の必要性を見出すことができる。使用者に対するワークルール教育の推進のためには、使用者がワークルールを自発的に遵守することにより利益を受けるようなインセンティブを与えることも検討すべきである。もちろん、

⁵ 山川隆一「労働法における法の実現手法」・長谷部恭男＝佐伯仁志＝荒木尚志＝道垣内弘人＝大村敦志＝亀本洋「岩波講座 現代法の動態 2 法の実現手法」（岩波書店、2014）182 頁以下。

⁶ 和田一郎「労働者に対する労働法教育の限界とそれへの対応」（季刊労働法 253 号 31 頁から 32 頁）

使用者が最低限遵守すべきものとされている法的ルールを守ることは当然のことであり、遵守に対してインセンティブを与える理由は基本的に見当たらないので、法律上要請される最低限度を超えた結果を達成した場合やいわゆる努力義務規定などにつき、法的には強制されていない事項を実現した場合にはじめてインセンティブ付与が構想されることになる⁷。

こうした観点から、事業主は、その従業者に対し、研修を実施し、又は事業主団体等が行う講習会を受講させること等を通じ、ワークルールに関する知識及び理解を深めるよう努めるものとするという条項に加え、国及び地方公共団体は、使用者がワークルールに関する知識の向上を図ることができるよう、研修の実施、情報の提供、ワークルール教育推進のインセンティブ付与その他の必要な措置を講ずるものとすることを盛り込む必要がある。

イ 労働組合とワークルール教育

ワークルールの周知や適用の側面においても、さらには労働紛争に遭遇した当事者からの質問や相談を行いややすい体制作りの側面においても、労働組合が主体的かつ積極的に取り組むことが重要といえる。こうした労働組合の自主的な取組を支援するという視点から、国及び地方公共団体は労働組合が実施するワークルール教育のための研修のための助成や情報提供その他の必要な措置を講ずることを盛り込むべきである。

ウ NPO法人その他の個人、団体によるワークルール教育

さらに、国及び地方公共団体は、労働組合や事業者団体等のみならずNPO法人の活動等に象徴されるように、国民がワークルール教育を受ける機会を確保するために必要な支援を行う者に対して、研修の実施、情報の提供その他の必要な措置を講じることも重要であり、この点もワークルール教育推進法（仮称）において盛り込むべきである。

⑤ 地域におけるワークルール教育の重要性

地域社会がワークルール教育の重要性に無関心であることが少なくないし、権利行使による摩擦をおそれるあまり、これを抑制する圧力となる場合もある。そのため、地域におけるワークルール教育の理解を深めることは、ワークルール教育を浸透させる上で重要である。もちろん、ワークル

⁷ 前掲注5山川185頁から186頁、具体的な例としては、前掲注5山川186頁、前掲注6和田参照。

ール教育は、地域にとってお仕着せや強制という形でなされるべきではなく、あくまで自主性を重んじ、地域住民の需要に応じたものである必要がある。

そこで、国及び地方公共団体は、公民館その他の社会教育施設等において地域住民の需要に応じたワークルール教育が行われるよう、必要な措置を講ずるとすることが求められる。

⑥ 教材の充実等（教材開発、担い手の育成・研修）

適切なワークルール教育の実現には教材等の充実が欠かせない。そこで、国及び地方公共団体は、ワークルール教育に使用される教材の充実を図るとともに、学校、職域、地域その他の様々な場において当該教材が有効に活用されるよう、ワークルール教育に関連する実務経験を有する者等の意見を反映した教材の開発及びその効果的な提供に努めることを盛り込むべきである。加えて、ワークルール教育の担い手の育成や研修についても必要な措置がとられるべきことも確認しておく必要がある。

⑦ 調査研究等

ワークルール教育については全国でも様々な取組が始まられており、多様な試みを集積し、情報を共有し、分析することは欠かせない。また、海外においてワークルール教育がどのように行われているのかを調査・研究することも重要である。そこで、国及び地方公共団体は、国内外におけるワークルール教育に関し、調査・研究並びにその成果の普及及び活用に努めることが確認されるべきである。

⑧ 推進体制の確立

ワークルール教育の成果と課題を定期的に確認し、より良いものにしていくために、国及び地方公共団体並びに有識者による推進体制の確立が重要である。

そこで、厚生労働省にワークルール教育推進会議（仮称）を置き、都道府県及び市町村にはそれぞれワークルール教育推進地域協議会を置き、ワークルール教育に関する重要事項を調査審議し、推進状況や課題の検討などについて情報交換その他の調整を行うものとすることが考えられる。

⑨ 財政措置の確保

上記のように、ワークルール教育の推進のためには国及び地方公共団体のみならず、労働組合及び労働組合団体、事業者及び事業者団体並びにNPO法人その他の団体や個人、弁護士その他の専門家や教育関係者その他

の有識者が有機的に連携しつつ進めていく必要があり、教材等の充実も図られなければならない。そこで財政措置の確保は不可欠であり、ワークルール教育の諸活動を支える財政的措置の確保がワークルール教育推進法（仮称）において明記される必要がある。

第4 弁護士及び弁護士会の今後の取組

上述のようなワークルール教育の推進に当たっては、弁護士及び弁護士会は中心的役割を担うことが期待されている。特に、ワークルール教育では具体的な紛争を想定しながら、具体的に紛争に直面した場合にどう考えて行動するかという力を涵養していくものである。そのためワークルール教育の実践は少なからず学校教育の中に、紛争や労使間の緊張関係や対立関係といったものを持ち込むことになり、問題解決のために議論をしたり、対立関係を想定し、その状況下において行動する力を伝えることになる。このように労働者が権利実現のための知識を得て行動に移すための態度や力量も教える必要がある。こうした場合、複雑微妙なバランス感覚が必要とされ、裁判手続をはじめとする各種紛争処理手続を含めた実践的な知識経験をもとに教育することが求められる。教授方法や教材の研究、人材の育成、講師派遣について、弁護士及び弁護士会が果たすべき役割は大きい。

そこで弁護士及び弁護士会としては国等と連携をとりつつ、ワークルール教育を推進し、教育内容や教材作成、教育の担い手の供給（講師派遣）、学校関係者その他の教育実施主体との緊密な連携など、ワークルール教育推進法（仮称）の制定と運用に向けて積極的な役割を果たしていきたい。

以上