

<研究ノート>青少年雇用対策基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の問題点

UENISHI, Mitsuko / 上西, 充子

(出版者 / Publisher)

法政大学キャリアデザイン学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

生涯学習とキャリアデザイン / 生涯学習とキャリアデザイン

(巻 / Volume)

13

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

33

(終了ページ / End Page)

44

(発行年 / Year)

2016-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012816>

青少年雇用対策基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の問題点

法政大学キャリアデザイン学部教授 上西 充子

1 はじめに

2015年9月18日、「青少年の雇用の促進等に関する法律」（若者雇用促進法）が公布された。本稿は同法に基づいて定められた青少年雇用対策基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の規定を検討し、その内容と位置づけ方の問題を指摘するものである。

あらかじめ端的に結論を示しておこう。基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」は、文面を見る限り、具体的な労働問題に直面したときに、みずからその知識をもとにどう対処するかという行動につながる教育としては構想されておらず、また、従来展開されてきたキャリア教育との関連性が考慮されていない。そのため、その効果は極めて限定的なものにならざるをえないと考える。

2 青少年雇用対策基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の内容と位置づけ

(1) 基本方針における規定

若者雇用促進法は第8条において、厚生労働大臣が青少年雇用対策基本方針を定める、とした。この基本方針は「青少年の福祉の増進を図るため、適職の選択並びに職業能力の開発及び向上に関する措置等に関する施策の基本となるべき方針」であると規定されている。

青少年雇用対策基本方針は2016年1月14日に告示された（厚生労働省2016）。基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の規定は、下記のとおりとなっている。

③ 労働法制に関する知識等の周知啓発

青少年の就職活動時や就職後のトラブルの防止のためには、労働法制に関する知識等の理解を深めることが重要であり、都道府県労働局等と学校等との連携・協力により、学生・生徒に対して労働法制に関する知識等の周知を図ることが求められる。

このため、法において、学生・生徒に対する労働に関する法令に関する知識の付与について規定されたことも踏まえ、国は、都道府県労働局及び公共職業安定所による講師の派遣、労働法制に関する基礎的な知識をまとめた冊子の提供等を積極的に行うとともに、学校等に対しては、職場体験・インターンシップの実施の前後や学生・生徒の進路決定の際など、適切な機会を捉えた労働法制に関する知識等の付与に係る取組の周知を図る。

さらに、都道府県労働局、労働基準監督署及び公共職業安定所は、労働に関するトラブルに適切に対処できるよう、都道府県労働局等に設置されている総合労働相談コーナー等の相談窓口を周知する。

この中の「法において、学生・生徒に対する労

働に関する法令に関する知識の付与について規定されたことも踏まえ」とは、若者雇用促進法第26条「(労働に関する法令に関する知識の付与)」の「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法令に関する知識を付与するように努めなければならない」を指している。

(2) 規定が置かれたことの意義

「労働法制に関する知識等の周知啓発」に国が乗り出すことを基本方針がはっきりと打ち出していることには確かに意義がある。基本方針ではその目的を「青少年の就職活動時や就職後のトラブルの防止」としているが、その背景には「ブラック企業」(今野 2012)と呼ばれる、過重労働・違法労働を若者に強いる企業の存在に対する社会的認知度の広がり、効果的な対策を求める声の広がりがあったと考えられよう。厚生労働省は2013年に若者の「使い捨て」が疑われる企業等に対する重点監督を実施し、重点監督を実施した事業場の約8割に法令違反があったことを報告している(厚生労働省 2013)。

さらに、就職活動より前に学生が遭遇するトラブルであるアルバイトの労働問題についても近年は大きく注目が集まるようになり、ブラック企業対策プロジェクトによる実態調査(ブラック企業対策プロジェクト 2015)の後を追う形で厚生労働省も実態調査に乗り出し(厚生労働省 2015)、学生が経験したアルバイトの58.7%において労働条件通知書等が交付されておらず、準備や片付けの時間に賃金が支払われなかったケースも13.6%に上るなど、学生が違法・不当な扱いを受けている実態が明らかとなった。

このように若者が違法・不当な扱いを受けている実態が横行している一方で、生徒・学生が学校において労働法を学ぶ機会はほとんどないのが現状である。そのギャップを埋めるために、国が「労働法制に関する知識等の周知啓発」に乗り出すことを打ち出したこと自体は評価したい。

(3) 基本方針における規定の内容の限定性と位置づけ

しかし問題なのは、その内容の限定性と位置づけである。

まず内容について見ておこう。「労働法制に関する知識等の周知啓発」の内容として基本方針から明確に読み取れるのは、「都道府県労働局及び公共職業安定所による講師の派遣」と「労働法制に関する基礎的な知識をまとめた冊子の提供等」、それに加えて「総合労働相談コーナー等の相談窓口」の「周知」、のみである。果たして生徒・学生は、単発の講義で労働法を学び、相談窓口を知っただけで、違法・不当な扱いに直面した際に、適切な行動が取れるのだろうか。

知識付与だけでは不十分だということは、第4節で後述のとおり、これまでも指摘されてきた。その点は基本方針でどう考えられているのか、はっきりしない。

さらに注意しなければならないのは、基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の位置づけである。この規定は第二の二の(一)の③に位置づけられているが、第二は「青少年について適職の選択を可能とする環境の整備並びに職業能力の開発及び向上等に関する施策の基本となるべき事項」、そのうちの二は「学校卒業見込者等の就職活動からマッチング・職場定着までの支援」、そのうちの(一)は「在学段階からの職業意識等の醸成」となっている。この(一)が、①「キャリア教育の推進を通じた職業意識の形成支援」、②「関係者の連携によるキャリア教育推進の基盤整備」、③「労働法制に関する知識等の周知啓発」に分かれているのだ。

問題は2点ある。第一に、「労働法制に関する知識等の周知啓発」は、キャリア教育の一部とは位置づけられていない。①「キャリア教育の推進を通じた職業意識の形成支援」の冒頭には「青少年が適職選択を行うためには、自らの適性や興味・関心、職業との関わり等に対する理解が前提となることから、在学段階から職業意識の形成支援を行うことが重要である」とある。労働法制の理解

は、「適職選択」のための「職業との関わり等に対する理解」の中で重要な部分を占めるべきではないかと考えるが、基本方針ではそのような位置づけになっていない。なお、キャリア教育は文部科学省の管轄であるため厚生労働省は関与しない、という形になっているわけではない。①「キャリア教育の推進を通じた職業意識の形成支援」には、公共職業安定所が、職場体験・インターンシップの受入企業の開拓、職業講話の実施、自己理解や仕事理解を深める授業やガイダンスの実施、地域の職業情報・雇用情報の提供等において、積極的な協力を努めることが規定されている。さらに、ジョブ・カードの活用や、ものづくり体験、技能講習会等の実施も含みこまれている。にもかかわらず、「労働法制に関する知識等の周知啓発」は、この①「キャリア教育の推進を通じた職業意識の形成支援」の外部に位置づけられているのである。

第二に、「労働法制に関する知識等の周知啓発」はキャリア教育の外部に位置づけられているがゆえに、②「関係者の連携によるキャリア教育推進の基盤整備」の「関係者の連携」の外部にある。キャリア教育推進に関しては②で「初等中等教育及び高等教育の各学校等による主体的な取組がより効果的に推進されるよう、その基盤として、各地域の地方公共団体、労使団体、企業、労働行政等関係機関の連携・協力が不可欠である」とされている。一方で、労働法制に関する教育¹⁾についても、現在、地方自治体や労働組合、NPO、弁護士などが、学校と連携しながら、様々な取り組みを実施している。にもかかわらず、基本計画はそれらの実践の蓄積を「関係者の連携によるキャリア教育推進の基盤整備」に組み込んでいこうとはせず、「労働法制に関する知識等の周知啓発」をキャリア教育の外部に置いたうえで、それを行う主体としては国と国の直轄の労働行政機関（都道府県労働局、労働基準監督署、公共職業安定所）だけが想定されているのである。

「関係機関の連携・協力」なしに「労働法制に関する知識等の周知啓発」を行おうとするなら、学校に独自の教材や担い手が準備されていない限

り、基本方針にあるように「都道府県労働局及び公共職業安定所による講師の派遣」や「労働法制に関する基礎的な知識をまとめた冊子の提供」といった限定的な方法で行わざるをえない。このような方法の限定性は、内容の限定性、効果の限定性につながっていく。

これらの点をあわせて考えると、「労働法制に関する知識等の周知啓発」に国が乗り出すことが基本方針に明記されたことには一定の意義が認められるものの、実施主体を国に限定しその内容も限定的である点において、問題が多い方向性であると考ええる。

以下では、これまでの文部科学省および厚生労働省の政策文書に照らし合わせながら、基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の問題性をより詳しく明らかにしていく。第3節では、労働法制に関する教育が、キャリア教育との関係で、これまでどう位置づけられてきたかを検討する。第4節では、労働法制を「知識」として理解するだけでは不十分であるとする見解を検討する。第5節では、それらを受けて、まとめを行う。

3 労働法制に関する教育とキャリア教育との関係

(1) キャリア教育の一部への位置づけ

労働法制に関する教育に相当する内容は、実は文部科学省によるキャリア教育の一部として、当初から現在まで、位置づけられてきている。キャリア教育の在り方を文部科学省が最初に整理して示したのは2004年1月の「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」である（文部科学省 2004）。この会議は、文部科学省初等中等教育局児童生徒課に事務局を置き、渡辺三枝子が主査を務めたもので、キャリア教育を「「キャリア」概念に基づき「児童生徒一人一人のキャリア発達を支援し、それぞれにふさわしいキャリアを形成していくために必要な意欲・態度や能力を育てる教育」ととらえるなど、発達

心理学的な観点が強く打ち出されたものであったが、「社会や経済の仕組みについての現実的理解の促進等」の中に次の記述を含んでいた。

子どもたちは、卒業等によって学校を離れた後も、職業生活に関する様々な選択を迫られたり新たな方向に進路を求めたりする。その過程で、目標とする進路を達成できない場合も少なくない。事実、無職の若者やいわゆるフリーターには、安定した仕事に就きたいという気持ちを持ちながら、具体的にどう行動に移してよいか分からず、相談する相手もなく自分一人で悩んでいる場合も多い。

こうした事態が深刻なものとならないよう、キャリアを積み上げていく上で最低限持っていなければならない知識、例えば、労働者（アルバイト、パートタイマー等を含む）としての権利や義務、雇用契約の法的意味、求人情報の獲得方法、権利侵害等への対処方法、相談機関等に関する情報や知識等を、子どもたちがしっかり習得できるようにすることが大切である。その際、現実の具体的な問題に即して学んでいくことが大切であることに留意し、事例等に詳しい関係機関の職員等を講師として招聘し実施できるようにすることが望まれる。また、こうした取組は、中学校卒業後すぐに就職する者や、高等学校を中途退学する者が少なからず存在する現状を踏まえ、それらの者がキャリアを形成していく上で極めて重要であることから、中学生あるいは高等学校1年生等の早い段階に実施する必要がある。(p.26)

この報告書を受けて文部科学省が2006年に発行した「小学校・中学校・高等学校 キャリア教育推進の手引」でも、「キャリアを積み上げていく上で最低限持っていなければならない知識、例えば、労働者としての権利や義務、雇用契約の法的意味、求人情報の獲得方法、人権侵害等への対処方法、相談機関等に関する情報や知識等の習得」

は、「不可欠な学習内容」であると指摘されている（文部科学省 2006 pp.18-19）。

2011年1月になると中央教育審議会の「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」において、キャリア教育の定義は「一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育」と変更された。

しかしこの中教審答申においても、「キャリアを積み上げていく過程においては、目標とする進路が達成できない場合や、途中で変更せざるを得ない場合が多々あるにもかかわらず、経済・社会・雇用の仕組みについての知識や様々な状況に対処する方法を十分に身に付けていない若者が多いと指摘されている」（pp.33-34）と問題状況が示されたうえで、次の記述を含んでいた。

○ このため、今日の社会が分業によって相互に支え合って成り立っているといった経済・社会・雇用等の基本的な仕組みについての知識や、税金・社会保険・年金や労働者としての権利・義務等の社会人・職業人として必ず必要な知識、男女共同参画社会の意義や仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の重要性等、キャリアを積み上げていく上で最低限必要な知識について、自らの将来にかかわることとして理解させることが必要である。(p.34)

ここには、2004年の「キャリア教育の推進に関する総合的研究協力者会議報告書」と基本的に同様の問題状況の想定と対策の必要性の指摘を見ることができる。

このような文部科学省のこれまでの整理と照らし合わせると、第1節でみた今回の青少年雇用対策基本方針は、「労働法制に関する知識等の周知啓発」をキャリア教育の外部に位置づけている点で、従来の文部科学省の政策文書における位置づけからは外れていることがわかる。

(2) キャリア教育の中での従来の展開

なぜ基本方針は「労働法制に関する知識等の周知啓発」をキャリア教育の外部に位置づけているのか。その狙いは定かではないが、労働者としての権利・義務等の労働法制に関する教育が、上記に見たような位置づけにもかかわらず、実際のキャリア教育の中では積極的に展開されてこなかったという事情も関係しているかもしれない。

「小学校・中学校・高等学校 キャリア教育推進の手引」(文部科学省 2006)では、先に見た通り、確かにそれは「不可欠な学習内容」とであると指摘されてはいた。しかし、それを実際の教育の中でどう展開するか、実施体制をどうするかは、手引きでは触れられていない。

その後学校段階別に発行されたキャリア教育の手引きにおいても、労働者としての権利・義務等の労働法制に関する教育が具体的に提示されているのは、「高等学校キャリア教育の手引き」における公民科の授業の実践例 (pp.166-167) にとどまっている (文部科学省 2011a)。「効果的な職場体験活動の在り方」「効果的なインターンシップの在り方」については「中学校キャリア教育の手引き」(文部科学省 2011b)において11ページ、「高等学校キャリア教育の手引き」において10ページを割いて説明されていることと対照的である。

文部科学省の姿勢がそうである以上、現場の実施状況もそれに対応したものにならざるをえない。2012年10～11月に国立教育政策研究所が実施した「キャリア教育・進路指導に関する総合的実態調査」によれば、「事業所における体験学習」については「実施なし」の割合が中学校で1.0%、高校で16.2%と低く、ほとんどの学校で実施されているが、労働者としての権利・義務等の労働法制に関する教育に一番近い質問項目である「就職後の離職・失業など、将来起こり得る人生上の諸リスクへの対応に関する学習」については「実施なし」が中学校で80.5%、高校で49.3%と高く、実施状況は低調なものにとどまっている (国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター 2013)。

(3) 現実的な対応と評価できるか

では、「労働法制に関する知識等の周知啓発」をキャリア教育の外部において行おうとする今回の基本方針は、労働法制に関する教育が従来のキャリア教育の中で十分に展開されてこなかったことから、現実的な対応と評価できるだろうか。

確かに、労働法制に関する基本的な知識さえも多くの若者が欠いている現状と照らし合わせれば、基本事項をまとめた冊子を配布して外部から派遣された講師が数十分の講義を行うだけでも、一定の改善と評価することもできる。

しかし問題となるのは、労働法制に関する知識を得ることが実際の労働問題への対処能力につながるのか、という点だ。単に法令に関する知識を得るだけでは十分ではないことは、これまでも指摘されてきたのである。

4 知識を活かすための教育の機会の必要性

(1) 具体的な問題に即した学習と「現実社会の厳しさ」

先に見た2004年の「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」は、「キャリアを積み上げていく上で最低限持っていなければならない知識」を「子どもたちがしっかり習得できるようにすることが大切である」とした上で、さらにこう付言していた。

その際、現実の具体的な問題に即して学んでいくことが大切であることに留意し、事例等に詳しい関係機関の職員等を講師として招聘し実施できるようにすることが望まれる。(p.26)

これは、単に法令に関する知識を得るだけでは現実に自分たちが労働問題に直面したときにその知識を役立てることが難しいという想定が背景にあるものと考えられる。

また、2011年の中教審答申でも、先に見たよ

うに「自らの将来にかかわることとして理解させることが必要である」(p.34)としている。

ただし、2011年の中教審答申には、2つの気になる記述が含まれている。以下は第3章の3の(1)の②「高等学校(特に普通科)におけるキャリア教育の推進方策」に含まれる記述である。

○ 第二に、キャリアを積み上げていく上で必要な知識等を、教科・科目等を通じて理解させることである。特に、高等学校の段階は、学校と家庭以外での生活や社会の中での活動が増える時期にもかかわらず、現在の高校生は社会の仕組みや様々な状況に対処する方法を十分には身に付けていないと指摘されており、知識として学ぶことと体験を通して学ぶことの両面から、現実社会の厳しさも含めて、一人一人の将来に実感のあるものとして伝えることが特に重要である。

その際、例えば、公民科や家庭科等を通じて、今日の社会が分業によって成り立っており、職に就き、働くことを通じてその一端を担い、人々が相互に支え合っていることを理解することや、労働者としての権利や義務、雇用契約の法的意味、求人情報の獲得方法、人権侵害等への対処方法、相談機関等に関する情報や知識等を学習すること、また、人の一生の中で大きな要素となる「仕事」と「家庭生活」の調和のとれたライフスタイルを創造するために必要な知識等を学習することが必要である。その際、これらの知識は、一人一人の将来に直接かかわる実感のあるものとして伝えることが特に重要である。(p.50)

ひとつ目の気になる記述は「現実社会の厳しさも含めて」である。全体の記述の文脈からすれば、「キャリアを積み上げていく過程においては、目標とする進路が達成できない場合や、途中で変更せざるを得ない場合が多々ある」(p.33)という状況を指しているものと思われる。正社員として働きたかったが非正規で働くことを余儀なくさ

れた、会社が倒産して失業を余儀なくされた、そのような事態が想定されているのだろう。そのような事態に陥ったときにも、みずからのキャリアを立て直すために努力することは確かに必要である。「求人情報の獲得方法」を知っておくことなどは、その上で有益だろう。

しかし、実際にはもうひとつの「現実社会の厳しさ」が存在する。労働者に対する違法・不当な扱いが蔓延している、という問題である。もし、それを変えられない前提条件として受け入れることを個人に求めるならば、それは方向性を誤った教育と言わざるを得ない。

そうではなく、違法・不当な扱いが蔓延している現状を変えていくことが望ましいとするならば、違法・不当な扱いを行っている使用者と労働者との利害の対立という問題に直面せざるを得ない。そこでは、権利侵害に対して、労働者としての権利を主張していくこと、具体的には、労働組合を通して交渉すること、労働基準監督署に申告すること、裁判所に申し立てを行うこと、などが方策として求められていくだろう。

そう考えた場合、もうひとつの気になる記述が「人権侵害等への対処方法」である。2004年の「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」では、先に見たように「権利侵害等への対処方法」という表現が使われていた。「キャリアを積み上げていく上で最低限持っていなければならない知識、例えば、労働者(アルバイト、パートタイマー等を含む)としての権利や義務、雇用契約の法的意味、求人情報の獲得方法、権利侵害等への対処方法、相談機関等に関する情報や知識等」という文脈の中での「権利侵害等への対処方法」とは、具体的には、労働者としての権利の侵害への対処方法を指すだろう。しかしそれが、中教審答申では「人権侵害等への対処」と表現が変更されているのである。さらに付言すれば、2006年の「小学校・中学校・高等学校 キャリア教育の手引」においても既に、先に引用したように「人権侵害等への対処」と表現が変更されている。

「権利侵害」から「人権侵害」へのこの表現の変更は、意図的なものであると考えられる。どのような意図によるものかは推測の域を出ないが、労働者としての権利の侵害という文脈の中であえて「人権侵害」というより曖昧な表現を用いることによって、労働者の権利を使用者が侵害している、という現実から目をそらさせる意図があったのではないかと筆者は考える。

なぜなら、これまでに文部科学省主導で進められてきたキャリア教育は、社会の中で「役割」を果たせるように「適応」の観点を重視して推進されてきており、その基本的なとらえ方の中に労使の利害の対立や紛争を含みこむことが理念的に困難であったと考えられるからだ²⁾。

上記の引用箇所においても、「今日の社会が分業によって成り立っており、職に就き、働くことを通してその一端を担い、人々が相互に支え合っていることを理解する」という表現があり、社会の中で役割を果たすことが強調される一方で、対立・紛争状態がありうることは記述されていない。対立・紛争状態の存在が隠ぺいされる中で、「現実社会の厳しさ」を伝えることは、「理不尽な現実も受け入れよ」という圧力になる危険をはらんでいると言えないだろうか。

(2) 対立・紛争状態を織り込めずに来たこれまでのキャリア教育

文部科学省のこれまでのキャリア教育においては、労働者の権利の侵害がありうること、労使の対立・紛争状態がありうること、対立の中で改善に向けて労働者が権利主張を行うことが必要であることを整合的に織り込めずに来たと考えられる。

第3節でみた2004年の「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」における記述も、実は報告書全体の基調から見れば異質な記述となっていた。異質な記述があえて挟み込まれたのは、同会議の委員の一人であった江森孝至・日本労働組合総連合会社会政策局長の意向の反映であったのではないだろうか。

そして会議全体の意向や文部科学省の意向との関係では異質な論点であった対立・紛争状態の中での労働者の権利主張という論点は、その後の実際のキャリア教育の中では、埋もれさせられてしまったのが実情なのではないだろうか。

なお、2011年11月発行の「高等学校キャリア教育の手引き」(文部科学省 2011a)では、前述のとおり公民科の授業の実践例(pp.166-167)が示されており、そこではコンビニでレジの違算金をバイトが割り勘で負担させられる、年次有給休暇を積極的に取得している若手社員が退職を勧奨されるという2つの不当な扱いの事例が示され、法律違反か否かの検討と共に、法律違反である場合の対応として労働相談窓口の活用、労働組合への加入、労働基準監督署への申し立て、弁護士への相談が挙げられている。しかし、このような利害の対立を含みこんだ内容は、他教科に組み込まれたキャリア教育の実践例に見出すことは困難であり、公民科の授業の中だけの特異な位置づけになっている。

(3) 詳細な知識よりも労働法の基本的な構造や考え方に重点を置いた教育

ここまで、文部科学省のキャリア教育の文脈に沿って、労働法制に関する教育を検討してきた。一方、厚生労働省はどのような見解を示してきただろうか。

ここで注目したいのは、厚生労働省政策統括官(労働担当)が招集した「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」(座長:佐藤博樹)が2009年に取りまとめた報告書である(厚生労働省 2009)。この研究会には筆者も委員として参加した。

この研究会における「労働関係法制度をめぐる教育」は、学校教育の枠内で行うものには限定されておらず、学校、企業、家庭や地域社会における教育のいずれもが射程に入れられているが、「労働関係法制度をめぐる教育に関する今後の方向性」の「基本的考え方」として冒頭に次の見解が表明されていることが注目される。

労働関係法制度が適切に周知され遵守されることの究極的な目標は、労働関係の紛争や不利益な取扱いを円満に解決もしくは未然に防止し、適切な労使関係を構築することにある。すなわち、労働関係法制度を知ることが、労働者にとっては自らの生活を守るために、使用者にとっては円滑な企業経営を確保するために重要な要素であり、労働者・使用者双方にとって必要不可欠である。(p.11)

ここでは紛争や不利益な取扱いは、ありうることが前提になった上で、その防止や円満な解決が労使双方にとって重要であることが示されているのである。社会の中で役割を果たすことや相互の支えあいを前面に打ち出すキャリア教育とは、基本的な見解が異なっている。

その上で、同報告書は、労働者が自らの権利や義務についての知識等を単に「知っている」だけでは不十分であり、「問題が生じた場合の相談窓口などの幅広い知識もあわせて習得するとともに、知識等を実際に活かして適切な行動をとる能力を身に付けておくことも必要不可欠である」(p.12)と指摘する。法律や相談窓口を知っていることと、行動できることは別だからだ。

ではなぜ知っていても行動できないのか。連合の調査はその手がかりを提供している。連合が2014年に就業中の18歳～25歳の男女（アルバイト学生は除く）を対象として実施した調査（連合 2014）によれば、58.0%の者が募集時の労働条件と実際の労働条件が異なるなどの「困ったこと」を働く中で経験していたが、そのうち労働組合や公的労働相談機関に相談した人はそれぞれ数%に過ぎなかった。同僚や家族、友人に相談したという回答が多いが、36.4%は「何もしなかった」と回答しており、なぜ何もしなかったかを複数回答で尋ねたところ、「面倒だったから」(44.5%)、「改善されると思わなかったから」(39.8%)、「みんなもガマンしていると思ったから」(29.4%)、「会社に居づらくなくなったから」(27.5%)などの理由があがっていた。これらの

何もしなかった者の中には、法律を知らなかった者や相談窓口を知らなかった者も含まれているだろう。しかし、知っていても、改善に向けた行動を取ることの心理的なハードルは高いだろうことがここから推測される。

泣き寝入りせず、心理的なハードルを乗り越えて行動を取るためには、それが正当な権利主張であり、取るべき行動であるという自覚・心構えが必要になる。違法・不当な扱いを受けていると知るだけでは、「みんなもガマンしている」という同調圧力を打ち破ることは難しい³⁾。

そのため、同報告書では、労働法の基本的な構造や考え方を教えることが有効としている。

ただし、高校や大学の段階において、労働関係法制度に関する知識を網羅的に付与することは現実的とは言えない。むしろ、労働関係法制度の詳細な知識よりも、まずは労働法の基本的な構造や考え方、すなわち、①労働関係は労働者と使用者の合意に基づき成立する私法上の「契約」であり、「契約」の内容についても合意により決定されることが基本であるということ、②労働者と使用者の間では一般に対等な立場で合意することが難しいことから、労働者の権利を保護するために労働契約法や労働基準法などの労働関係法令が設けられていること、③労働組合を通して労使が対等な立場で交渉し労働条件を決定できるように、憲法や労働組合法により労働三権が保障されていること等をわかりやすく教えることが有効である。(pp.13-14)

労働関係は私法上の「契約」であり、労働者はその契約を合意に基づいて行う主体である、という根本のところを理解されていないと、労基署が（勝手に）取り締まって円満に解決してくれない限りはガマンするか辞めるかしかない、といった発想に陥りがちだ。そのため、紛争・対立を予防し、紛争・対立が起こった場合にはそれを引き受ける主体としての労働者としての自己を理解するこ

とが大切であると、報告書は位置づけたものと考えられる。

ここには、同じく知識だけでは不十分ととらえつつも、「一人一人の将来に直接かかわる実感のあるものとして伝えることが特に重要」とする文部科学省の考え方とは異なる、紛争状態の予防・解決に向けたより主体的なかかわりを重視する考え方を読み取ることができる。

このような契約の主体、権利の主体としての自覚・心構えを備えることができれば、個々の労働問題に関わる法令などは、あとから必要に応じて調べることもできる。逆に、知識として法令を知っていても現状に対する諦めの気持ちがあれば、行動につながることはない。そのため、網羅的な知識よりも労働法の基本的な構造や考え方を身に付ける教育が重要なのである。

(4) 労働関係法制度をめぐる教育の担い手

労働法の基本的な構造や考え方を身に付ける教育こそが重要であるととらえた場合、問題なのは、誰がその教育を行うか、である。時間外労働には割増賃金を支払う必要があるといった基礎的な法令知識であれば多くの教員が伝えることが可能であるが、労働法の基本的な考え方を生徒・学生が「なるほど」と受け止められるように習得させるには、教える側により高度な能力が問われる。

そのため、同報告書では、「各学校において、その実情に応じ、公民等の教科のほか、キャリア教育・進路指導のなかで提供されることが効果的と考えられる」(p.13)とした上で、「厚生労働省が文部科学省と連携し、教材開発等を検討することが有効であると考えられる」(p.15)と述べている。この「教材開発等」には、「労働関係法制度に関する専門家以外の者でも解説や講義を可能とするためのツールや学習機会の提供(指導方法のマニュアルの作成や研修等の支援)」(p.15)も含まれている。また、「取組の進むNPO法人等の民間団体の活用、専門家・講師派遣のためのネットワーク形成やデータベース整備等を行うことも有効であると考えられる」(p.15)としている。

さて、現実はその方向に動いたのだろうか。今のところ、その気配は見えない。代わりに打ち出されたのが、第1節に見た青少年雇用対策基本方針の「労働法制に関する知識等の周知啓発」なのである。

なお、若者雇用促進法の法案が2015年4月16日に参議院厚生労働委員会で可決された際の附帯決議でも、下記のとおり関係省庁の連携や教材の開発、教職員研修の実施などが求められていた。しかし、その附帯決議の内容は、ここまで見てきたように、基本方針にごく一部しか反映されていない。

青少年に対し労働関係法令等に関する知識を付与するに当たっては、関係省庁が連携して確実な知識の習得を確保し得る施策を講じることとし、学校教育における活用可能な教材及びツールの開発・提供、教職員研修の確保と必要な支援の提供、学校でのハローワーク職員等の外部講師の受け入れ及び職場体験前後など適切な時期におけるワークルールに係る教育の実施の促進等に取り組むこと。(参議院 2015)

5 まとめ

以上、青少年雇用対策基本方針に先行する文部科学省および厚生労働省の政策文書において、労働法制に関する教育がどのように位置づけられてきたかを見てきた。それらと照らし合わせた場合、青少年雇用対策基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」の限界は明らかであろう。改めて整理しよう。

第一に、基本方針における「労働法制に関する知識等の周知啓発」は、キャリア教育の外部に置かれており、かつ教育として位置づけられていない。若者雇用促進法第26条が「労働に関する法令に関する知識の付与」としているのに対し、この基本方針では「労働法制に関する知識等の周知啓発」としており、「労働に関する法令に関す

る知識」から「労働法制に関する知識等」へと一定程度の範囲の拡充がされているようにも見えるが、しかし、紛争の防止および解決に向けて主体的に関与できる労働者を育成していくという方向性はここからは見えず、単なる「知識等」の「周知啓発」にとどめているように見える。

第二に、「役割」や「適応」を重視する従来のキャリア教育の基本的方向性を変えずにその外部において「労働法制に関する知識等の周知啓発」を行うならば、紛争・対立状態に立ち向かう主体としての自己形成を行うことは困難である。そのような自己形成は、従来のキャリア教育の基本的方向性とはなじまないが、しかし、なじまないからこそ、新たに取り組むべき課題である権利主体としての自己形成をキャリア教育の内部に位置づけ、キャリア教育の基本的方向性を変えていく契機にすべきだったのではない。

第三に、キャリア教育の外部に位置づけ、文部科学行政や地方自治体、労働組合、NPO、弁護士などとの連携も模索することなく国（および国の直轄の労働行政機関）と学校とのダイレクトな関係の中で「労働法制に関する知識等の周知啓発」を行おうとするならば、地域の関係機関との連携の中で、学校が労働法制に関する教育をみずから行う力量を徐々に身に付けていく、という展開が見通せない。

労働法制に関する教育は、青少年雇用対策基本方針において、キャリア教育の内部に位置づけられるべきだった。内部に位置づけて、従来のキャリア教育の基本的方向性との齟齬が表面化していく中で、従来のキャリア教育の基本的方向性が見直されていくべきだったと考える。文部科学省がキャリア教育の内部に労働法制に関する教育（に相当する内容）を位置づけてきたことを考えれば、厚生労働省があえてキャリア教育の外部に位置づけなければならなかった必然性は考えにくい。

仮に、従来のキャリア教育の基本的方向性に飲み込まれないようにあえて別建てにした、というのであれば、その内容は、「周知啓発」にとどめず、「労働法の基本的な構造や考え方」を学び、「知識

等を実際に生かして適切な行動をとる能力を身に付けておくこと」までを含めた「教育」に拡充すべきで、また、関係諸機関を巻き込んでいくべきだ。

現在、労働問題に取り組む弁護士の団体である日本労働弁護団が独自に「ワークルール教育の推進に関する法律」（第1次案）を公表している（日本労働弁護団 2015）。その法律案では、おおむね厚生労働省（2009）の報告書と同様の考え方と方向性が示されている。深刻な労働問題が顕在化し対応が遅れている中で、小手先の対応にとどまらない対策を進めていくことが重要だろう。

注

- 1) 労働法制度を理解し労働問題に適切に対処するための教育については、ワークルール教育、労働者教育、労働教育、労働法教育など、重点の置き方や狙いどころの違いによって、様々な呼び方がある。ここでは便宜的にそれらを、労働法制に関する教育と総称する。
- 2) 詳しくは上西（2014）
- 3) ワークルール教育に関する発言を積極的に行っている道幸哲也は、自分や同僚を守るためには、会社や上司との対立関係を怖がらない気持ちが必要だと指摘している（道幸 2012）。しかし同時に、職場では「協調性」が重視され、強い「同調圧力」があり、権利行使に対しては様々な「抑圧手段」があるため、どうしたら権利意識の醸成ができるかは「絶望的な状況」であるとも指摘している（道幸 2015）。

参考文献

- 上西充子（2014）「勤労観、職業観をはぐくむキャリア教育と「NOと言えない若者」」『POSSE』vol.24, pp.185-198
- 厚生労働省（2009）「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」2009年2月
- 厚生労働省（2013）「若者の「使い捨て」が疑われ

- る企業等への重点監督の実施状況」2013年12月17日報道発表
- 厚生労働省（2015）「大学生等に対するアルバイトに関する意識等調査結果について」2015年11月9日報道発表
- 厚生労働省（2016）「青少年雇用対策基本方針」（厚生労働省告示第4号）2016年1月14日
- 国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター（2013）「キャリア教育・進路指導に関する総合的実態調査第一次報告書」2013年3月
- 今野晴貴（2012）『ブラック企業』文藝春秋
- 参議院（2015）「勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」参議院厚生労働委員会 2015年4月16日
- 中央教育審議会（2011）「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」2011年1月31日
- 道幸哲也（2012）『教室で学ぶワークルール』旬報社
- 道幸哲也（2015）「ワークルール教育の重要性・難しさ」『日本労働研究雑誌』No.665、pp.97-100
- 日本労働弁護団（2015）「ワークルール教育の推進に関する法律案 第1次案」2015年11月19日付（2015年12月25日報道発表）
- ブラック企業対策プロジェクト（2015）「学生アルバイト全国調査結果（全体版）」（大内裕和・上西充子・本田由紀・今野晴貴）2015年4月28日
- 文部科学省（2004）「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」2004年1月28日
- 文部科学省（2006）「小学校・中学校・高等学校 キャリア教育推進の手引」
- 文部科学省（2011a）「高等学校キャリア教育の手引き」
- 文部科学省（2011b）「中学校キャリア教育の手引き」
- 連合（2014）「学校教育における「労働教育」に関する調査」2014年11月20日報道発表

Limits of the Educational Campaigns of Labor Law in the Basic Policy of Employment Measures for Young People

UENISHI Mitsuko

In the basic policy of employment measures for young people, educational campaigns of labor law are planned. It is important that young people have knowledge of labor law, but it is not enough. They do not know how to deal with conflicts between workers and employers. On the other hand, they are repeatedly taught in career education to take responsible parts of work in society. So they tend to hesitate about asserting their rights.

In the basic policy, only the Ministry of Labor, Health and Safety is supposed to play

role in the educational campaigns. But the Ministry of LHS should involve the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, local governments, NPOs, unions and lawyers, in order to put their experiences to use.

And the Ministry of LHS should position labor law education as a key component of career education. Otherwise, the educational campaigns will lose to the tendency of young people to avoid trouble.