

都道府県労働局の地方移管に関し、勤労権保障の
観点から、慎重かつ徹底した審議を求める意見書

2010年(平成22年)12月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

地域主権戦略大綱のうち、国の出先機関たる都道府県労働局(労働基準監督署及び公共職業安定所を含む。)にかかる労働基準行政、職業安定行政及び均等・両立・パート行政等の労働行政を地方公共団体に移管することについては、憲法で定めた労働者の最低労働条件の保障と雇用の確保を国の責任において全国統一的に行う制度を変更することになりかねず、全国一律・一定水準の労働行政が確保されなくなることが危惧されるうえ、近年一段と厳しい雇用情勢のもとで、特に女性、若者の労働に関して多大な影響を及ぼすものであるから、具体的影響を精査し、関係者の意見を十分に聴取したうえ、拙速を避け、国民的議論を踏まえた慎重かつ徹底した審議がなされることを求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

2010年6月22日に閣議決定された地域主権戦略大綱(以下「大綱」という。)は、「義務付け・枠付けの見直し」、「基礎自治体への権限委譲」、「ひも付き補助金の一括交付金化」に加えて、「国の出先機関の原則廃止」を抜本的な改革の方針として掲げている。この対象には、都道府県労働局が含まれており、労働基準監督署及び公共職業安定所(ハローワーク)も原則廃止・地方移管の対象とされている。

当連合会は、地域主権改革、地方分権改革全般について、現段階で一定の意見を述べるものではない。もとより、国民生活に広範な影響を有する労働行政に関して、各地方自治体が地域の特性に応じて創意工夫し、国の行政機関と協力しつつ、独自によりよい労働条件の向上を図っていくことは望ましいことである。また、国も労働行政の向上に向けて、積極的に地方自治体と連携を図り、情報を提供・共有し、それぞれの役割に応じた勤労権(憲法27条)保障の体制を構築すべ

きである。

例えば、職業相談・職業紹介は国の事務として全国的なネットワークを維持しつつ、職業訓練相談や福祉相談業務、住宅相談業務についての事務を県・市町村が担い、国と連携して取り組むなどの構想も出されているところであり、国と地方自治体が連携して、より効率的な体制を構築したり、最低基準を上回るいわゆる上乘せ事業の地方自治体への委託や求人情報の地方自治体への開放等も検討されるべきである。

しかしながら、労働行政の中には、憲法27条の勤労権保障の趣旨に基づき、全国一律・一定水準の確保が特に要請される分野が多く、中でも、労働基準法、労働安全衛生法、労働者災害補償保険法、雇用保険法、男女雇用機会均等法、職業安定法等については、国が責任をもってこれらの法目的を確保しなければならないことは、憲法上の要請といえる。

したがって、これらの権限を一律に地方自治体に委譲することは、憲法で定めた労働者の最低労働条件の保障と雇用の確保を国の責任において全国統一的に行う制度を変更することになりかねず、近年一段と厳しい雇用情勢のもとで、特に女性、若者の労働に関して多大な影響を及ぼすものであるから、具体的影響を精査し、影響を受ける当事者の意見を十分に聴取したうえ、拙速を避け、国民的議論を踏まえた慎重かつ徹底した審議がなされるべきである。

2 当連合会の従前の立場

当連合会は、内閣府の地方分権改革推進委員会「第2次勧告」（2008年12月8日公表）において、都道府県労働局のブロック化と国のハローワーク行政の縮小・地方移管が打ち出された際、「都道府県労働局のブロック化・国のハローワークの漸次縮小に反対する会長声明」（2009年3月6日）を公表し、都道府県労働局が廃止の対象とされ、地方移管がなされれば、これらの業務を、地方自治体の職員に委ねることとなり、求められる専門性の面から、対応の的確性、解決機能の低下が懸念される。地方自治体の財政力によって、これらの業務が安易に民間委託されたり、人員体制が縮小されるなどして、全国一律の水準が確保されなくなるおそれがある。ハローワークは、憲法27条に基づく勤労権の保障として、社会的弱者のための雇用対策等、必要な施策を総合的に講じており、これらはわが国も批准した

「職業安定組織の構成に関する条約」(第88号条約。1948年採択，1953年日本批准。以下「88号条約」という。)上の国際的義務であり，国が最低保障として直接実施する責務がある。雇用保険，社会的弱者のための雇用助成等も，地方自治体ごとに運営することとなれば，地方による雇用失業情勢の違いや財政力の違いにより，雇用保険制度の破綻，あるいは障害者，母子家庭，年長フリーター，中高年齢者などに対するセーフティネットの機能が失われる危険性が高い。男女雇用均等行政についても，国の責任が後退し，当連合会が求めている実効性ある救済機関の設置に逆行する，として反対の立場を明らかにしている。

また，都道府県労働局の地方移管については，全国知事会が「国の出先機関の原則廃止に向けて」(2010年7月15日)において，地方移管を進めるべき立場を明らかにしている一方，労働政策審議会は「出先移管改革に関する意見」(2010年4月1日)において，労働基準監督行政，ハローワーク業務について，国の責任において実施すべきであるとして反対の立場を表明しているほか，連合(「労働行政の充実・強化に関する要請(2008年12月25日)」)，全国社会保険労務士会連合会(「労働行政の充実・強化について(2010年8月2日)」)，日本経団連(「2008年度版経営労働政策委員会報告(2007年12月8日)」)，中小企業団体中央会(「平成22年度通常総会決議(2010年6月30日)」)等が反対ないしは慎重な立場を表明している状況にある。

このように，都道府県労働局の地方移管については，さまざまな議論があるところであり，憲法・労働関係法規のあり方やILO条約との整合性なども指摘されているのであるから，拙速を避け，関係者からの事業聴取を踏まえ，具体的な影響を検討するなどして，慎重に議論を尽くすべきである。

3 労働基準監督行政の地方移管の問題点

(1) 労働基準監督行政の充実強化の要請

当連合会は，第51回人権擁護大会での「貧困の連鎖を断ち切り，すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」において，「国は，偽装請負，残業代未払いなどの違法行為の根絶を図るため，これらを摘発し監督する体制を強化し，使用者に現行労働法規を遵守させるための実効ある措置をとるべきである」と決議

した。

現在，日本における労働基準監督官は，2472人（平成22年度）であり，国際労働機関（ILO）が日本を含む加盟国への指導文書で示した監督官数の目安である「先進国は労働者1万人に対して1人」を大幅に下回っている。このため，十分な監督行政が確保されないまま，賃金・残業代不払等の労働基準法違反や最低賃金法違反，労働安全衛生法違反が放置されている状況にある。

いま，求められているのは，前記決議のとおり，労働基準監督行政の充実・強化であり，質・量ともに充実した労働基準監督官の確保である。

労働基準監督行政が地方に移管された場合，これらの業務を，地方自治体の職員に委ねることとなり，求められる専門性の確保の問題や地方自治体の財政力によって，人員体制が縮小されるなどして，最低基準たる労働条件の確保に支障をきたすおそれがある。

(2) 全国斉一の監督行政の要請

労働基準法は，その実効確保のために専門的行政機関による行政監督が必要不可欠であることから，行政監督機関として，厚生労働省に労働基準主管局を置き，さらに各都道府県には都道府県労働局を置き，各都道府県管内に労働基準監督署を置くこととしている（労働基準法97条1項）。これらの監督機関は，国の直属機関としてすべて厚生労働大臣の直接管理に服する（同99条）。これらの監督機関には，労働基準監督官および必要な職員が置かれる（同97条1項）。こうして，全国斉一の労働基準行政の確保に努めることとされている。

第一線の労働基準監督署長は，臨検・書類提出要求・尋問（同101条），許可（同33条1項・41条3号・56条2項・61条3項・71条），認定（同19条2項・20条3項・78条），審査・仲裁（同85条）の諸権限が与えられている（同99条3項）。

また，労働基準監督官は，臨検・書類提出要求・尋問の権限を有する（同101条）。労基法違反については，刑事訴訟法上の手続を踏むことを必要とし，司法警察員の職務を行う（同102条）。

最低賃金法にも，労働基準監督署長及び労働基準監督官の立入，検査，質問権が規定されており（最低賃金法38条），労働安全衛生法の施行事務も労働基準監督署長および労働基準監督官等が担

当する（労働安全衛生法 90 条）。

上記のような広範囲にわたる権限および司法警察員としての職務が詳細に規定されているのは，憲法 27 条 1 項の勤労権の保障，同 2 項の勤労条件法定主義に基づき，国がこれを確保すべき要請によるものである。

国が事務処理基準を定め，地方自治体が実施事務を担えばよいという考え方もあるが，全国規模の労働安全衛生上の緊急事態等への対応（石綿作業従事者等への監督指導や法令違反の取締り等）や全国展開する企業の労務管理の是正等について，迅速・機動的な監督指導が可能なのか疑問である。

よって，労働基準監督行政等の地方への移管は，憲法 27 条 1 項，2 項やこれを受けて制定されている労働基準法，最低賃金法，労働安全衛生法，労働者災害補償保険法等についての国による最低基準の確保の要請に反するものと言わざるを得ない。

地域の実情に応じて，労働者保護の見地から各地方自治体が国と連携してより一層の監督体制強化をしていくことは望ましいといえるが，その権限を地方移管することは，最低基準の確保がなされず，地域によって監督行政機能に差が生じ，企業間の公正競争の確保がなされず，労働条件の一層の劣悪化を招くことが危惧される。

4 ハローワークにおける無料職業紹介事業は国の責務

(1) 勤労権保障の要請

ハローワークによる無料職業紹介事業は，憲法 27 条に基づく勤労権の保障として，社会的弱者のための雇用対策等，必要な施策を総合的に講じており，これらはわが国も批准した「職業安定組織の構成に関する条約」（第 88 号条約。1948 年採択，1953 年日本批准。以下「88 号条約」という。）上の国際的義務であり，国が最低保障として直接実施する責務がある（前記会長声明）。

また，無料職業紹介事業は，労働基準行政や雇用均等行政とも無関係ではない。職業安定法が 2 条において職業選択の自由を，3 条において均等待遇を規定しているのはこの趣旨である。さらには，無料職業紹介事業は，政府が管掌する雇用保険や雇用対策とも密接に関連しているのであり，労働者の勤労の権利を保障する趣旨からすれば，国が責任を持って一貫して実施すべきである。

(2) 広域ネットワーク構築の必要性

求職者の求職活動や求人者の求人募集は都道府県域内にとどまらず、これを超えて行われている実情にあり、求人の多い東京都などの大都市圏へは他県からの応募が大きな割合を占めている（例えば、東京都の場合は約4割）。

したがって、無料職業紹介事業は、一国において、労働力の広域移動を迅速に確保するだけの規模（ユニバーサル・ネットワーク）を備えていなければならない。また、職員についても雇用保険法等の知識や求人開拓・職業紹介技能等の専門性の確保も要請される。さらには、大型倒産や不況期の雇用対策体制構築と指示・命令の迅速な伝達と実施が重要である。

近年の例でいえば、2003年に栃木県の足利銀行が破たんした際に、厚生労働省職業安定局は、同行の支店が存在する労働局（福島労働局、茨城労働局、群馬労働局、埼玉労働局）の職業安定所に特別相談窓口を設置し、内定取消しへの対応、取引のあった中小企業への指導（出張相談、助成金の活用等）を指示している（職総発第1202001号）。また、全国展開する英会話学校のNOVAやジオスの破綻に当たっても、国によって緊急対策本部が設置され、緊急対応がなされた。特にこれらのケースは、賃金不払いもあったことから、労働基準局も加わり、特別相談（雇用保険を含む）、立替払制度の運用、関係企業指導などに全国規模で取り組まれた。

国際的にも、ドイツ、イギリス、フランス等ほとんどの先進国が職業紹介機関を国が運営している。なお、デンマークでは地方公共団体が運営しているが、憲法上「自治体の業務は、国の監督の下、実施される」とされており、日本の法制度とは異なっている。

(3) 充実強化の要請

ハローワークは2010年度で全国545か所あり、職員は1万1861名である。近年、定員削減が進み、ハローワークの職員1人当たりの労働力人口は、5579人となっている。これはイギリスの450人、ドイツの467人、フランスの623人に比べて極端に少なく、これらの国の1割程度の職員で業務をこなしていることになる（厚生労働省調査）。

本来であれば、厳しい雇用情勢が続く中、職業安定行政の一層の充実強化が図られるべきである。これを財政事情がより厳しい地方に移管した場合の影響についても、十分な検討が必要である。

特に、地方自治体に権限を委譲した場合、職業安定行政機能の民間委託が可能となるが、民間企業は営利目的によって運営されるため、利益を確保する必要に迫られ、職員の賃金や労働条件が切り下げられ、雇用保障機能が十分に発揮されなくなるおそれがある。現に地方自治体の労働行政の大部分が民間の派遣会社などに委託されているのが現状であり、委託結果を検証し、利用者である労働者や企業の声を聞くなどして、現状の評価・分析も十分になさなければならない。

なお、かつて東京都・足立区が実施した特区事業において官民競争の枠組みが設けられ、その実績が報告されているところ、実施期間中の紹介による就職件数、就職1件当たりのコストともに、ハローワークが大幅に上回り、求人開拓事業等を対象とした市場化テストモデル事業においても、ハローワークが実績、コスト面で上回った。かかる報告等についても十分な分析と検証が不可欠といえる。

(4) 雇用保険等の行政機能への影響

職業安定行政としては、職業紹介のほか、雇用保険の適用及び受給に関する事務や各種の助成金・給付金に関する事務、職業訓練の斡旋などが含まれている。これらについても全国一律に実施されるべきである。日雇い派遣、偽装派遣に象徴されるような派遣労働の問題が全国的で社会問題化しているもとで、有料職業紹介でなく、都道府県を超えた労働者の就職への対応を効果的に行う、国による職業紹介の重要性がますます明らかとなっている。

また、雇用保険の給付については、失業情勢が地域によって異なるため、地域で対応が困難になる場合が生ずることを考慮すれば、国としての雇用保険制度にしておくことによりその危険を回避する必要がある。

5 女性・若者にとっての深刻な影響

(1) 法違反の被害が女性・若者に深刻

女性や若者のパート・アルバイト等で最低賃金違反や残業代の未払い等が集中している。2007年総理府統計局就業構造基本調査によれば、15歳～19歳の「有業者」のうち70%が非正規雇用で、定時制高校生では89%（日本高等学校教職員組合2009年調査）である。大部分がアルバイトや派遣労働であり、いっそう深刻な不安定雇用となっている。非正規雇用の女性や若者のこうした

深刻な労働実態をみれば、国の責任ある体制で最低労働条件の履行確保がなされなければならない。

最近の例で言えば、全国的な大量の派遣切り(特に若者が多い。)によって偽装派遣等の違法派遣が明るみにでたことや、全国展開している飲食店の若者の残業代未払いが訴訟で解決しているなど、全国的な問題として発生した場合の全国一斉の対応が殊更に求められる。

したがって、労働基準監督行政の地方移管は、女性、若者に対する労働行政の充実に逆行するおそれがある。

(2) 女性・若者の雇用対策の充実に逆行

2010年5月時点で失業率は5.2%に達しており、さらに、非正規雇用の割合が2008年で34.1%(総務省統計局「平成21年労働力調査年報」)、特に女性については50%を超えている。非正規雇用が増え続けるもとで、女性は働こうとしてもパート・派遣しかないという現状にあり、また、2010年の労働力調査によると、15歳~24歳の完全失業者が50万人、学卒未就職者が17万人である。新卒者の採用内定率が57.6%(10月1日段階)と就職氷河期と言われた2003年を下回るなど、女性・若者を取り巻く雇用情勢は非常に厳しい。

このような雇用情勢の下で、労働行政の根幹である労働局・労働基準監督署と公共職業安定所(ハローワーク)についての廃止・縮小、地方への移管は、実効ある労働政策の実施、全国統一の労働行政の確保が、地方自治体ごとの決定にゆだねられ、地域によって権利の保障度合いが異なり、場合によっては保障されなくなってしまうことも危惧される。むしろ、最近の失業率の上昇、とりわけ学生の就職難の厳しさ、派遣切りが社会問題になるなど、国の的確かつ緊急な雇用政策が求められている。

現に、若者の就職難に対する政府の対策として、就職希望者にきめ細かく相談に乗り、求人を開拓するためハローワークでのジョブサポーター(就職相談員)を増やすなどがあげられている。また、今回の新卒者については、「新卒応援ハローワーク」が各都道府県労働局に設置されているが、このような全国統一の労働行政の充実・強化が求められている。

地方自治体ごとの運用となれば、こうした政策も財政事情によっ

て差がでてしまい，雇用保険も，自治体財政によっては差が生じ，場合によっては破綻することもありうることである。自治体の財政力によって最低守られるべき保障水準に差が生じ，脅かされることになる。

女性や若者にとってハローワークは極めて重要であり，安易な地方移管は，女性・若者の雇用情勢をますます悪化させかねない。

6 ILO条約との整合性

- (1) 国際労働機関(ILO)の「工業及び商業における労働監督に関する条約」(第81号条約。1947年採択，1953年日本批准。以下「81号条約」という。)は，4条において，「労働監督は，加盟国の行政上の慣行と両立しうる限り，中央機関の監督及び管理の下に置かなければならない」と規定している。

地方公共団体は，厚生労働省の監督・管理の下にあるとは解されないから，監督機関たる都道府県労働局や労働基準監督を地方委譲することは81号条約に違反するおそれがある。

同条約との整合性についても、議論が尽くされなければならない。

- (2) 職業安定組織(ILO第88号条約)について

88号条約は，第2条において，「職業安定組織は，国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される」と規定している。この趣旨は，労働者の職業選択の自由や勤労の権利を国家が責任をもって保障することにあると解される。

これを全うするために，日本においては，厚生労働省の指揮監督下で全国に設置されている公共職業安定所が無料職業紹介事業を実施している。地方公共団体においても無料職業紹介事業を実施することは望ましいが，国の無料職業紹介事業をすべて地方委譲してしまうことは88号条約に抵触するおそれがある。

なお，88号条約は，4条において，「職業安定組織の構成及び運営並びに職業安定業務に関する政策の立案について，使用者及び労働者の代表の協力を得るため審議会を通じて適当な取極が行われなければならない」と規定しているところ，公労使の各委員で構成される労働政策審議会は，2010年4月1日，ハローワークの地方委譲に反対する意見を表明し，これがILO第88号条約に明白に違反すると指摘している。

88号条約に照らし，職業安定政策の立案については，労働政策

審議会の意見が尊重されなければならない。

また、外務省も、「仮にハローワーク業務を地方に委譲することとなれば、国の指揮監督の度合いが弱まることになるので、外務省としてはILO第88号条約との整合性に疑義が生じると考えている」との見解を表明しており（2008年10月8日付け「ハローワーク業務の地方委譲に関する外務省の意見」）、同条約との整合性について、慎重かつ十分な検討が必要である。

7 まとめ

以上のとおり、国の出先機関たる都道府県労働局の労働行政を地方公共団体に移管することについては、広範かつ重大な多大な影響を及ぼすものであるから、具体的影響を精査し、関係者の意見を十分に聴取したうえ、拙速を避け、国民的議論を踏まえた慎重かつ徹底した審議がなされることを求めるものである。

以 上