

# 労働基準監督行政の現状と課題

## ——労働基準監督署の視点から

池山 聖子

(神戸大学大学院博士後期課程, 元労働基準監督署長)

本稿では、労働基準行政の第一線機関である労働基準監督署に焦点をあて、労働基準監督行政の現状と課題を明らかにするとともに、労働基準監督行政のあり方を考察した。戦後の労働基準監督行政の運営方針は時代に応じて変化し、現代においては、労働条件確保のために積極的・計画的な労働基準監督行政が行われている。しかしながら、日本の労働基準監督官は従来から不足が指摘されており、近年は業務の多様化と公務員削減の影響を受けて、労働基準監督官が本来の監督業務に専念できない課題がある。また、労働基準監督官の不足を補完する施策としての民間委託については、監督指導を行う職員身分や権限に関する問題と委託する業務の性質について依然として議論の余地が残されている。さらに、中小企業等における労働条件の確保について、近年は企業による自主的な改善を求める姿勢が強まっているが、労働者の保護とのバランスを保った監督行政を行うことが期待される。

### 目次

- I はじめに
- II 労働基準監督行政の変遷
- III 労働基準監督署の業務
- IV 労働基準監督行政の現状と課題
- V おわりに

### I はじめに

1947年、日本における労働の近代化と国際水準の労働基準の樹立を目指して、労働基準法が制定された。以後、戦後の日本の労働者の保護は、その時代の課題に対処しつつ進展している。近年では、過重労働による脳・心臓疾患の労災請求件数が増加傾向にあり、また、国連の経済社会理事会から「長時間労働を防止するための措置を強化し、労働時間の延長についての制限の不遵守に対して制裁が確実に適用されるように」との勧告

(2013年5月17日)を受けるなど<sup>1)</sup>、国内外から長時間労働の問題への対応が求められている。2019年4月から順次施行されている「働き方改革関連法(改正労働基準法)」は、時間外労働の上限規制と罰則規定の導入により、長時間労働の是正が図られることとなった。これは労働者の健康確保に資するとともに、生産年齢人口が減少する日本の社会において、就業意欲を持った労働者が、その能力を十分に発揮できるよう職場環境の整備を促す役割が期待される。このように、労働基準法制定から70年余りを経てもなお、労働者の保護の実効性を担保するという労働基準行政の基本的な役割は変化していないと考えられる。

そこで本稿では、労働基準行政の第一線機関である労働基準監督署に焦点をあて、労働基準監督行政の現状と課題を明らかにするとともに、労働基準監督官のあるべき姿を検討することを目的とする。そのため、まず、日本における労働基準監

督行政の歴史的変遷を振り返ることで、その行政運営に係る方針の変化と近年の特徴を確認する。さらに、労働基準監督署の業務内容の検討を通じて、監督業務の負担の背景を提示する。そのうえで、労働基準監督業務の現代的課題を4つの視点から検討し、労働者の保護に資する労働基準監督行政のあり方を考察する。

本稿の構成は以下の通りである。Ⅱでは、労働基準行政機関の法的位置づけと労働基準監督行政の歴史的変遷を概観する。Ⅲでは、労働基準監督署の業務における運用上の特徴と問題点を述べる。Ⅳでは、労働基準監督官の意識にも注目し、直面している現代的課題と展望を述べ、最後にⅤで結論を述べる。

## Ⅱ 労働基準監督行政の変遷<sup>2)</sup>

労働保護法規の実効性を保障する労働基準監督制度は、イギリス(1833年)を嚆矢として、19世紀にフランス(1874年)やドイツ(1878年)に普及した。日本では、保護職工を対象とした労働保護法規である工場法が1911年に公布され、経営者等の反対や財政上の理由により施行まで5年を要したのち、1916年に工場監督のシステムが誕生した。当時の工場監督は、地方行政(都道府県知事)の警務部の所掌であり、工場監督官は、独立官職ではなく警察官や事務官等が兼任補職されていた。監督業務が政治勢力や地方権力に左右されることも多く、労働者の保護には地域差が生じていたとされる。また、工場監督官には、臨検、尋問や注意の権限が与えられていたが、行政処分の権限はなく、行政指導の重点は注意や始末書等に置かれており、送検手続きがとられることはなかった(松本1981)<sup>3)</sup>。

第二次世界大戦後、1947年には労働基準法が制定された。これにより、日本の労働基準は国際労働機関(ILO)条約<sup>4)</sup>に批准するレベルにまで引上げられるとともに、労働基準監督制度が確立された。同法の制定当初における労働基準監督行政では、強制労働や中間搾取、女子年少者の深夜業・長時間労働の排除に重点がおかれ、厳しい経済情勢下での賃金不払いや解雇等の法令違反の防

止・是正のために厳しい監督指導が行われた。

高度成長期、1956年の労働基準行政運営方針では、「労働基準法に基づく監督は……中略……違反の実態と原因を把握して、労使の納得と協力を得る指導的監督を実施する」ことが強調され、1950年代後半には東京オリンピック関連施設をはじめとするインフラ建設工事における災害防止に重点がおかれた。労働時間対策については、違反の摘発より、一斉週休制の促進等のソフト路線に転換した。

しかしながら、1960年代にはいり、日本経済が豊かになるとともに、納得と協力の段階的監督指導行政が、行政の努力の積み重ねを経て、労働基準監督行政の基本的な認識は、「法定労働条件の確保はもはや企業経営の当然の前提として受け入れられるべきである」とのスタンスに移行する。そして1960年代後半には、高度成長に伴って労働災害が増加し多様化する中で、労働基準監督行政の原点である全国的な斉一性・公正性を堅持し、厳正な法の施行を図ることになった。労働基準監督行政は、法的基準の確保のために強化され、的確な監督指導を実施するとともに、重大又は悪質な法令違反の事案や法令違反を繰り返す事案に対しては、司法処分に付するなど厳正に対処された(濱口2019)。

1970年代後半以降、安定成長の時代に入ると、労働条件の低下がみられるようになり、労働基準監督行政に対する行政需要が増加する。また1980年の「新経済社会7カ年計画」において、週休2日制について1985年までに欧米先進国並みの水準に近づく目標が定められ、労働時間対策が行政の最重点事項とされた(立岡1997)。これは、1987年の労働基準法の改正と週40時間制の制定に結実する。先進国にふさわしい国民生活の質的向上を実現するため、労働基準監督行政においても、労働条件の確保に重点が置かれ、監督指導を積極的、計画的に実施する体制がとられてきた。その後、2001年に「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」が发出され、2003年には「賃金不払残業総合対策要綱」が策定されるなど、労働時間の短縮とそのための監督指導は依然として重要な課題となってい

る(濱口2018)。

このように、戦後、日本の労働基準監督行政は、労働基準法制定以来、一貫して労働者の保護を担ってきた。その行政運営の方針は、事業主の「納得と協力」を求めるソフト路線から「厳格な監督指導」を行うハード路線まで幅があるものの、現代においては、労働条件確保のために積極的・計画的な労働基準監督行政が展開されていると言える。

### Ⅲ 労働基準監督署の業務

つぎに、現在の労働基準行政のなかでも、第一線機関である労働基準監督署の業務実態を検討する。厚生労働省の先機関として、47の都道府県労働局と、全国に321の労働基準監督署が設置されている。労働基準監督署には、労働基準法などの関係法令に関する届出や、相談、監督指導、司法警察事務などを行う「方面」(監督課)、機械等の設置に係る届出の審査、労働災害防止や健康の確保に関する指導を行う「安全衛生課」、仕事での負傷や疾病等に対する労災保険給付などを行う「労災課」が置かれている<sup>5)</sup>。以下、それぞれの業務について概観する。

#### 1 監督業務

監督業務は、「労働基準関係法令に基づいてあらゆる職場に立ち入り、事業主に対し法に定める基準を遵守させることにより、労働条件の確保・向上、働く人の安全や健康の確保を図ること」を目的としている<sup>6)</sup>。そして、そのような業務の担い手が、労働基準監督官と呼ばれる厚生労働省の専門職員である。労働基準監督官については、ILO第81号条約第12条第1において「労働監督官」の事業場への自由な立ち入りと調査、検査、尋問等の権限が示されるとともに、労働基準法第101条第1項において、「労働基準監督官」の事業場への立入、調査、尋問等の権限について定められている。

労働基準監督官が行う監督指導には、定期監督、申告監督、災害時監督、再監督の4種類がある。このうち、定期監督は、労働基準監督署ごと

の年間計画に基づき、事業場を臨検し調査・指導を行うもので、法令違反が認められた場合には是正を勧告し、危険性の高い機械・設備などに対して、使用停止等の行政処分を行う。申告監督は、労働者からの申告に基づき事実確認を行うもので、賃金未払いや解雇などの個人的な権利の救済を求めるものが多い。

一方、労働基準法第102条で労働基準監督官に「司法警察官」としての権限が定められている。法令違反を指導しても是正をしないなど重大・悪質な事案については、労働基準法等の違反事件として、任意捜査や捜索・差押え、逮捕などの強制捜査を行い、検察庁に送検することになる。これは司法警察事務と呼ばれる。

前述の通り、労働基準監督官には、事業場に立ち入り調査を行う等の権限が与えられている。また、労働基準監督官は、賃金未払等の違反に対して是正勧告を行い、事業場が指導に従わない場合には司法警察権を行使して送検手続きを行うことができるが、未払賃金を徴収する権限は与えられていないため、労働者自身が民事訴訟等を行う必要がある。

しかしながら、監督署が企業に対して粘り強く行政指導を行っても、経営難等の様々な事情から、法令違反が是正されない場合は少なくないとされる。重大・悪質な事案については、捜査への移行によって刑事責任の追及を図ることとなるが、監督業務体制の現状を論じた全労働省労働組合(2020)によると、是正されない場合のすべてを「事件化」できる体制とはほど遠い状況にあるとされる。

また、労働基準監督署には、次に見るように「安全衛生課」や「労災課」といった専門性の高い業務を行う部署が設置されているが、それらの部署の定員は、公務員改革による人員削減の流れを受けて減少している。そのため、労働基準監督官が安全衛生業務や労災業務に配置され、本来の監督業務に専念できていないという問題が生じている。

#### 2 安全衛生業務

安全衛生業務とは、労働安全衛生法等に基づ

き、労働災害や職業性疾病の防止や、健康を確保するための措置が講じられるよう事業場への指導を行うものである。クレーン等の機械の検査や建設工事等の計画届の審査を行うほか、事業場に立ち入り、法令違反の観点のみならず、より積極的な安全衛生にかかる取り組みなどの指導を行う。

安全衛生業務は、従来、専門的な知識と経験を持つ厚生労働技官が担っており、労働基準監督官が安全衛生部署に配置されることは、キャリア形成の一環などの一部の例にとどまっていた。しかし、2006年に閣議決定された「国の行政機関の定員の純減について」などを踏まえた人員削減の流れを受けて、2008年以降は厚生労働技官が採用されなくなり、現在では、労働基準監督官が安全衛生業務に配置されるようになっている。

### 3 労災業務

労災業務は、労働者災害補償保険法に基づき、業務上または通勤による負傷等に対して公正な保護を行うもので、聴取や実地調査・医学的意見収集などの必要な調査を行った上で、業務上外等の認定を労働基準監督署長が行い、保険給付を行っている。

戦後の経済成長と技術革新に伴って、労働災害の増加のみならず、新たな職業性疾病が生まれてきた。しかしながら、社会情勢の変化から新たな労災の発生を予測し、速やかに業務上外の認定を行うことには困難を伴う。厚生労働省では、医学の専門家によって構成される検討会の検討結果に基づき、労働基準法施行規則第35条の規定に基づく「職業病リスト」を改正してきた。職業病については、労使間の認識の相違や権利意識の変化、医学の進歩、労働関係の多様化などが関係するため、業務上外の認定は現在においても困難であり続けている。

このような労災業務の遂行には、行政解釈に加えて、労働保険審査会の採決や判例、医学的な知見などに関する専門的な知識と経験が必要となる。そのため、従来、厚生労働事務官が研修や実務経験を通じて労災業務に関する技能を蓄積し、調査等の業務にあたってきた。しかしながら、公務員の定員削減の流れを受けて、厚生労働事務官

の採用は2008年に停止され、2017年に再開されたが、現在も労働基準監督官が労災業務に配置されている。この問題もまた、先に述べたように労働基準監督官が監督業務に専念できていない背景の一つとなっている。

## IV 労働基準監督行政の現状と課題

前述の歴史的経緯と業務上の課題を踏まえて、以下では、労働基準監督行政の現状と問題点について、次の4つの視点から検討する。第1に、労働基準監督官の人員不足の問題である。第2に、監督官の不足を補完する施策としての監督業務の民間委託の課題を検討する。第3に、環境変化に伴う監督業務の複雑化と、その対応の公正性・斉一性について述べる。第4に、労働基準法の制定当時から懸案とされてきた中小企業における労働者保護のあり方を巡る課題について考察する。

考察に当たっては、全労働省労働組合が実施した「第24回労働行政研究活動アンケート」（以下「監督官アンケート」）の調査結果を引用する。この調査は、労働基準監督署における過重労働の解消に向けた効果的な行政手法と法整備をテーマとし、第一線で法令の施行に従事する全国の労働基準監督官（非管理職）を対象として、2019年7月に実施されたもの（回答数は1053）である。

### 1 労働基準監督官の不足と増員

国際労働機関（ILO）では、先進国における労働基準監督官の合理的な基準として、監督官1人当たりの労働者数を最大で1万人としている<sup>7)</sup>。しかしながら、様々な統計によると、日本の実態はこの基準を大きく下回るとともに、実際に監督業務に従事する労働基準監督官が不足しているという課題がある。

具体的に、2017年3月16日に開催された「第1回労働基準監督業務の民間活用タスクフォース」（以下、民間タスクフォース）資料によれば、日本の労働基準監督官の定員は、2016年度は3,241人であり、雇用者1万人あたりの監督官数は0.62である。諸外国の数値は、ドイツが1.89、イギリスが0.93、フランスが0.74、アメリカが0.28と

なっており、日本の数値はアメリカに次いで低い<sup>8)</sup>。民間タスクフォースにおいて、厚生労働省は、「3241人は労働基準監督署において監督業務に従事する労働基準監督官数である」と説明している<sup>9)</sup>。一方、厚生労働省「平成29年度労働基準監督年報」によると、同じ2016年度の全国の労働基準監督署の労働基準監督官数は2923人である。雇用者数（ILO LABORSTA, 6万5678千人）から計算すると、雇用者1万人あたりの監督官数は0.45となる。この数値は民間タスクフォース資料に基づく数値を下回る。この点について、厚生労働省は「労働基準監督年報では、2016年から労働基準監督署で監督業務に従事する労働基準監督官数を計上することとなった」としているが<sup>10)</sup>、民間タスクフォース資料における労働基準監督官数との相違については明らかではない。また、ここでいう「定員」には、欠員、休業や併任等が含まれるため、欠員等を考えると、実際に監督業務に従事する労働基準監督官数はより少ないと考えられる。「研修中の職員を除けば臨検監督に従事している職員は全国で1500人くらいではないか」とも言われている（森崎 2015a）。試みに、労働基準監督年報の労働基準監督官数から、第2回民間タスクフォース資料で示されている労働基準監督署長及び副署長の数（467人）を除くと、実際に臨検監督を行う労働基準監督官数は推定で約2500人となる。現状の人員では、年平均の監督件数は17万198件（平成30年厚生労働

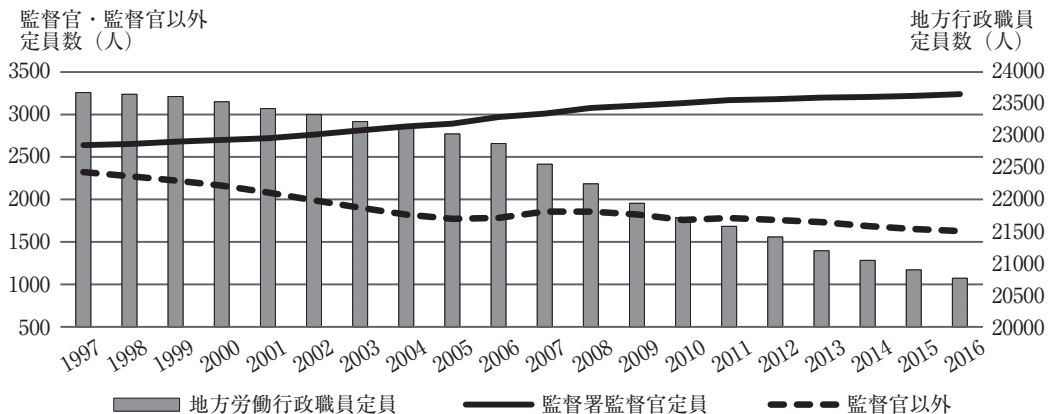
働白書）に止まるため、仮に全事業場（532万件、令和元年「経済センサス」）を一度は臨検監督しようとする、約30年かかることになる。

しかし、問題は労働基準監督官の定員にとどまらない。図1の通り、過去20年において、労働基準監督官数は増加傾向にある一方、労働基準監督署における厚生労働事務官や厚生労働技官といった労働基準監督官以外の職員は約30%も減少している。さらに、労働局及びハローワークの職員を含めた地方労働行政職員の定員は20年で約3000人削減されている。

一方で、近年、社会が労働基準監督署や労働局に求める役割の範囲は広がっている。労働関係法令の履行確保といった役割に加えて、2001年には、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律が施行され、労働局が民事上の個別労使紛争を扱うようになった。当該法律の施行にあたり、労働基準監督官は民事上の労使紛争を扱わないとしているが、『労働行政関係職員録』（以下、職員録）をみると、実際には、労働基準監督官が厚生労働事務官に転官し、「労働紛争調整官」としてその職にあたっている状況である。

Ⅲで述べた通り、安全衛生業務をはじめとして、本来の監督指導業務以外に従事する労働基準監督官がどの程度存在するかは明らかではない。図1の通り、労働基準監督官の定員は増加している一方、監督官以外の定員が減少している。『職員録』をみると、労働基準監督官の定員増が必ず

図1 労働行政定員の推移



出所：第2回タスクフォース厚生労働省説明資料及び「労働行政の現状」（2020年10月）全労働省労働組合より作成

しも監督署の方面（監督課）への配置の増加につながっていない。増員された労働基準監督官が監督業務以外の部署に配置され、監督業務に従事していない状況が伺える。また、新たに採用された実地訓練中の労働基準監督官が方面（監督課）に配属され、経験を積んだ労働基準監督官が他業務に配属されている例もある。労働基準監督官の定員の増加が、監督業務の量的・質的な問題の解決につながっていない可能性がある。こうした状況について、厚生労働省は、第2回タスクフォースにおいて、労災や安全衛生部署の定員削減について、「労災業務の効率化により対応し、安全衛生の部分については工夫しながらやっている状況」と説明するに止まっている<sup>11)</sup>。

労働基準監督官の増員は、一方で、適性を持った人材の確保に関する懸念を生じている。労働基準監督官の新規採用数は、2000年～2008年は毎年70～90人であったものが、2009年～2012年は監督業務が事業仕分けの対象となったために50名程度に止まった。しかし、2013年には再び増加して約230人となり、その後も、労働基準監督官以外の職員の減少を補うほどではないものの、新規採用が増加している。こうした労働基準監督官の採用増は、監督官不足と他の職員の定員削減の中で歓迎される一方で、労働基準監督官採用試験の合格点の低下を招いている。具体的に、労働基準監督官 A（文系）の場合、1次試験の合格点は、57人を採用した2012年では468点であったものが、236人に採用を増やした2013年は379点に、260人を採用した2019年は204点となり、合格ラインが低下している<sup>12)</sup>。労働基準監督官には、変化を続ける社会に柔軟に対応し、丁寧かつ相手を納得させる能力が必要となる。そのため、筆記試験のみならず人物本位の採用を行っている面もあると思われるが、適性と資質を備えた人材を採用し、採用後の研修や実務経験を通じて育成することが期待される。

## 2 監督指導業務の民間活用

労働基準監督官が不足する中、監督業務を補完する政策を検討するために、2016年9月に規制改革推進会議が発足し、2017年3月9日には先に述

べた「民間活用タスクフォース」が設置された。民間活用タスクフォースの設置の趣旨は、「労働基準監督官が人手不足のために十分な監督が困難であるから、働き方改革実行計画を踏まえ、監督業務を補完できるよう民間活用の拡大を図り、労働基準監督官をより重大な違反の可能性のある業務に従事させる」というものであった。

民間活用タスクフォースでは、2006年の道路交通法改正により、放置車両の取締業務に民間事業者を活用していることを例として取り上げた上で、定期監督業務を社会保険労務士等を雇用する民間事業者に委託する案が検討された。これに対して、厚生労働省は、「定期監督業務は、労働基準監督官が予告なく事業場に立ち入り、労働基準法等の違反の有無を確認し、行政指導や場合によっては司法処分を行うものである。委託を受けた民間事業者が任意の調査を行い、問題がある場合に監督官に取り次ぐ場合、タイムラグが生じ、証拠書類の隠滅等の不適切な行為がなされる可能性がある。迅速な労働者保護が行えない蓋然性が高い」と反論した。しかし、民間活用タスクフォースは、「入札により決定する民間受託者が、36協定未届事業場への自主点検票等の送付や回答の通りまとめを行い、指導が必要あるいは回答のない事業場について、同意が得られた場合に労務関係書類の確認と相談指導を実施すること、および問題のある事業場を労働基準監督官に取り次ぐこと」との結論をまとめた（濱口2019）。

委託を受けた民間事業者の職員が労働基準監督官の職務を遂行することについては、2つの問題がある。第1は、監督指導を行う職員の身分や権限に関する問題である。監督指導を行う職員の分限及び勤務条件について、ILO第81号条約では、第6条において「身分の安定を保障され、かつ政府の更迭及び不当な外部からの影響と無関係である公務員でなければならない」とし、第7条で「必要な資格を考慮して採用し」「適当な訓練を受けなければならない」としている。また、労働基準法では、「中央、地方の監督機関を国の直轄機関とすること」（第99条）および「監督官の資格や分限手続きを定め公正な権限行使」（第97条）を担保している。民間活用タスクフォースでは、

入札で決定する民間の受託者が雇用する社会保険労務士等に、公務員と同じ権利義務を付与しているが、監督業務の民間委託を行う場合に、ILO条約や労働基準法の解釈上の問題がどのように検討されたのかは、民間活用タスクフォースの議事録では明らかではない。なお、2017年6月に日本労働弁護団は「労働基準監督業務の民間委託に関する意見書<sup>13)</sup>」を提出し、ILO基準を満たすように労働基準監督署の職員の増員を検討することなしに民間活用の拡大（民間委託）が「不可欠」であるとは言えないことや、社会保険労務士等に委託する問題点を指摘している。

第2に、民間事業者に委託する業務の性質に関する問題がある。従来の監督指導では、労働基準監督官が事業場に立ち入り調査の上、問題や違反の有無を判断してきた。しかしながら、民間受託者が36協定未届事業場への自主点検票等を送付し、事業場から法令違反を疑われないよう記入した自主点検票が提出された場合、それに基づいて問題ないと判断することには、民間受託者が判断することの問題と、それによって真に監督指導が必要な対象が漏れてしまうという問題がある。監督業務の民間委託については、第一線の状況や意見を集約し、指導実績や指導後の状況から、労働基準法令違反の抑止・是正の効果を検証する必要がある。さらに、民間委託の問題点や、委託する業務の範囲について、引き続き検討が必要である。

### 3 業務の公正性・斉一性・複雑困難化

経済・社会の変化により、労働基準監督官の業務は複雑になり、監督指導も困難になってきている。労働基準法等では、要件や定義が曖昧で、除外事由や特例措置も複雑なものも多い。時に労働基準法の解釈や取扱の斉一性について疑問視されることがある。ここでは、労働基準監督官が抱える問題について、「監督官アンケート」の結果を用いて検討する。

法令の解釈や取り扱いについて、「監督官アンケート」によると、労働基準監督官が要件や定義の明確化が必要であると感じている事項も多い。具体的には、「管理監督者の範囲」(68%)、「労働

時間の範囲」(54%)、「常時、遅滞なくの定義」(44%)、「法定休日の定義」(38%)、「労働者の範囲」(35%)などである。これらには、さまざまな事情を総合的に勘案して判断する性質のものや、社会の変化や働き方の多様化に伴って、以前の概念が適合しにくくなっているものなどが含まれる。こうした解釈や取り扱いについて疑義が生じた場合には、全国的に統一された基準の下で組織的な対応がなされるが、明確な判断基準を公表し、行政だけでなく企業や労働者自身が理解した上で運用していくことが必要である。

監督指導の際には、「交付する是正勧告書、指導票等は、どの文書形式を使い、どのような文言で記載するかまで細かく定められている。現状は真に必要な監督指導を難しくするほどの要領・マニュアルの細密化が進んでいる」とされており、行政指導の公正性と斉一性が確保されている一方、「マニュアルを少しでも逸脱することが行政内部でのマイナス評価に結びつく傾向があることや業務の質と量の両立の問題点」が指摘されている（全労働省労働組合2020）。

また、監督指導を行うにあたり、第一線の労働基準監督官が不安に感じているのが、監督時の事業主等とのトラブルである。「監督官アンケート」によれば、回答者の38%が「トラブル等から身を守る安全対策がほとんどない」としている。一般に、労働基準監督官は抜き打ち（予告なし）で事業場を訪問し、監督指導を行う。こうした無予告の手法については、多くの労働基準監督官がその必要性を認める一方、抜き打ちの訪問が事業主等とのトラブルにつながることは珍しくない。「監督官アンケート」によると、「事業主等の言動により身の危険・不安を感じたことがある」者が45%、「事業主等より暴行・脅迫を受けた」者が17%と合わせて62%に上っており、「暴言、暴行、脅迫を受けたことはない」者の割合（38%）を大きく上回っている。こうした問題について森崎（2015b）は、「監督官は事業場へ赴く際、原則として1人で行く。その理由は簡単で、人手が足りないからである。行政対象暴力もよく受ける。先輩から後輩への技術の伝承も難しい。調査指導も2人で行う方が濃密にできる」としている。

以上より、監督指導の質を担保し、かつ労働基準監督官の安全を確保するためには、労働基準監督官を増員し、原則として複数人での監督が行える体制を確保する必要があると考えられる。また、労働基準監督官が本質的な業務に専念し、能力を発揮できる環境を整備することも望まれる。

#### 4 中小企業への監督指導

IIで述べた通り、戦後の日本の労働基準監督行政の運営方針は、「納得と協力」路線から「厳格な監督指導」へと時代を通じて変化しており、現在は、労働条件確保のために積極的・計画的な労働基準監督行政が展開されている。しかしながら、こうした運営方針を全ての企業に一律に適用するかどうかについては、従来からの課題となっている。

具体的に、労働基準法制定当時から、中小企業に対する法律の適用については、経営者陣営のなかに「過重な負担である」、あるいは「法の受け入れ態勢が整っていない」とする意見が根強かった（廣政 1997a）。そのため、1952年及び1954年の労働基準法改正を経て、1955年には、労働大臣の諮問に応じて労働基準法の改正の要否を検討し、関係する問題を調査・審議する「労働基準法調査会」が発足した。調査会の答申では、「大小企業の力の格差が極めて大きく従って労働条件の格差も著しい現実からみて、経営基盤の脆弱な中小企業に対して大企業と同じ労働条件を一律に要求することは中小企業の負担能力を超える」との配慮が示されている。一方、「中小企業への適用の緩和を肯定する立場に立ち考えることは労働保護政策の本旨に反する」ことや、「中小企業の労働条件を低位におくことにより中小企業の状態を改善し得るとするのは本末転倒の誤謬である」といった考え方も提示されてきた（廣政 1997b）。

これらの議論から約60年が経過した2018年4月、労働基準監督署に「労働時間改善指導・援助チーム」が発足した<sup>14)</sup>。これは「労働時間調査・指導班」と「労働時間相談・支援班」の2つの班で編成され、どちらも労働基準監督官が職務にあたる。「調査・指導班」は、長時間労働を是正するための監督指導を行う一方、「相談・支援班」

は、主に中小企業の事業主に対して、法令に関する知識や労務管理体制についての相談の対応や支援を行う。つまり、「相談・支援班」は支援を行い、法令違反の是正を求めることは控えるというものである。

こうした対応の背景には、働き方改革関連法案をめぐる国会内外の議論の中で、「中小企業・小規模事業主への配慮」を強く求められたこと（全労働省労働組合 2020）や、時間外・休日労働の上限規制に対する中小企業団体からの批判に対して、法案提出を容認してもらった代わりに中小企業への配慮規定を盛り込まざるをえなかったこと（濱口 2019）などがある。

しかしながら、大規模な労働基準監督署以外では、配置されている労働基準監督官が少ないため、2つの「班」を編成できない場合が多い。その場合には1人の労働基準監督官が2つの顔と名刺を使い分ける必要がある。「監督官アンケート」では、違反の是正勧告を行わず、相談と支援のみを行う「相談・支援班」の業務に、労働基準監督官が従事すべきではないとの回答も寄せられている。

中小企業への配慮は「相談・支援班」だけの問題ではない。2018年12月28日には、労働施策総合推進法に基づいて「労働施策基本方針<sup>15)</sup>」（以下、基本方針）が閣議決定された。「基本方針」においては、「監督指導に当たっては、中小企業等における労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態その他の事情に配慮し、中小企業等の立場に立った対応を行い、労働基準法、労働安全衛生法等の労働基準関係法令に係る違反が認められた場合においても、当該中小企業等の事情を踏まえ、使用者に対し自主的な改善を促していく」（第2章1(3)）と定められている。つまり、違反が認められた場合においても、自主的な改善を求めるというものである。さらに、「基本方針」を受けて、2019年1月11日には、「労働基準監督官行動規範<sup>16)</sup>」が策定された。この規範では、「監督官は……中略……中小企業等に法令違反があった場合には、その労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態をその他の事情を踏まえて、事業主の方による自主的な改善を促します」（第5

項)と定められている。法令違反があった場合にも自主的な改善を促すことが、行動規範にも規定されたのである。

従来、労働基準監督官の服務規範は、1950年に制定された労働基準監督官執務規範がその根拠となっていた。この規範においては、「監督官の第一の使命は、何よりもまず、労働基準法令の施行を通じて労働者の労働条件を確保することにより、公共の社会的経済的利益を増進し、以て、国民全体に奉仕することにある」とされていた(立岡1997)。また、労働基準法では、「この法律で定める労働条件の基準は最低のものであるから、労働関係の当事者は、この基準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るように努めなければならない」(第1条第2項)としている。

実際には、法改正が行われた場合、事業場の規模によって改正法の施行を留保することは珍しくはない。しかしながら、施行から相当の期間が経過した法規制まで、中小企業の自主的な改善に委ねて法令違反の是正を留保することは、法の段階的な適用という論理によっても正当化することが難しいであろう。現在、日本の中小企業等で働く従業者は約3217万人おり、従業者全体の約7割を占めている(2020年「中小企業白書」)。労働基準法第1条が示す「最低の基準」を下回る労働環境について、事業主の自主的な改善に委ねることは、こうした中小企業等の労働者を切り捨てることにならないか疑問が持たれる。

また、「労働基準監督官行動規範」の策定と同時期に、厚生労働省のサイトに「労働基準監督署の監督指導業務に対する苦情・ご要望・ご意見」のメール受付窓口<sup>17)</sup>が設置された。自社の経営にとって不利な監督指導を、行政の理不尽な言いがかりであるにとらえる経営者も少なくないなか、第一線の労働基準監督官は、使命感と正義感をもって、困難な業務にあたっている。こうした動きによって、監督官の士気が下がることは、引いては、働く人々の安心が守られないことにつながるものが懸念される。

こうした「基本方針」や「行動規範」により、中小企業等の法令違反の状態に対しても、丁寧な

説明と自主的な改善を促すに止まり、必要な措置が行われなければ、労働者に何らかの損害が発生した場合に、必要な措置を行わなかった労働基準監督署に対して「行政の不作为」が問われる可能性がある。この点については、さらなる議論が必要であろう。

以上、4つの視点から、労働基準監督行政の現状と問題点を考察した。従来、労働基準監督官の不足が指摘されているにもかかわらず、公務員改革による人員削減を受けて、労働基準監督官が担う役割と業務は増加し、本来の監督業務に専念できない状況にある。さらに、近年、社会が労働基準監督署に求める役割は多様化している。しかしながら、労働基準監督官の不足を民間委託で補うことについては、労働基準監督官の権限や身分及び民間事業者が行う判断にかかる問題について、議論が尽くされていると言えない。加えて、「中小企業の労働条件を低位におくことにより中小企業の状態を改善し得るといっては本末転倒の誤謬」との意見が出された約60年前と比較しても、中小企業の労働環境が大きく改善されたとは言い切れない状況にある。そうしたなか、中小企業の法令違反について事業者の自主的な改善に委ねるといふ近年の基本方針は、日本の中小企業で働く労働者の保護の放棄につながるものが危惧される。

## V おわりに

日本においては、労働基準監督官の不足が指摘される中で、近年は、労働基準監督署に求められる役割と業務は多様化している。さらに公務員改革による人員削減の流れを受けて、労働基準監督官が担う業務量は増えており、労働基準監督官が増員されても、必ずしも本来の監督業務に専念できない状況にある。2010年代後半には、労働基準監督官の不足を補完するために、監督業務の民間委託という施策が検討されているが、それが働く人びとを保護することにつながるのかについてはさらなる議論が必要である。

本稿で述べたように、労働基準監督行政の歴史を振り返ると、時代や意識の変化とともにその目的や運営方針を変えてきた。1960年代に、当時の

労働省は「法定労働条件の確保はもはや企業経営の当然の前提として受け入れられるべきである」との運営方針を示したが、約60年後の現在、日本の中小企業の労働環境が改善し、行政指導において法令違反が認められた場合にも自主的改善を促すことで十分であるかについては疑問が残る。

労働組合を頼ることができない中小企業等の労働者を誰が守るのか。いかに時代が変わり、働き方が変化しても、労働基準監督署は労働者の保護の担い手である。今後も、企業に対する理解・支援と、罰則を背後に持つ監督指導の両輪のバランスをとりながら、労働基準監督署は、すべての働く人びとが安心して働くことができる環境を守る存在であり続けてもらいたい。

謝辞 本論文の執筆を進めるにあたり丁寧なご指導を賜りました神戸大学大学院経済学研究科勇上和史教授に心から深くお礼申し上げます。また、本研究にあたり、貴重な情報を提供いただきました全労働省労働組合元委員長森崎巖氏に心から感謝の意を表します。

- 1) 国連 UN Treaty Body Database <https://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>  
外務省 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053172.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月1日)
- 2) 本節の記述は、日本労務研究会、労働省労働基準局編(1997)『労働基準行政50年の回顧』を参照している。
- 3) 当時の工場監督制度の詳細については、岡(1913)を一読いただきたい。
- 4) 1919年のベルサイユ条約427条第9項において、監督の制度と女性の参加の規定がおかれ、ILOは、1923年、「労働者保護を目的とする法令及び規則の実施を確保する為の監督制度の組織についての一般原則に関する勧告(第20号)」を採択し、監督制度の設置の必要性をはじめ、監督の範囲、監督官の職務権限、組織等について示した。以上は、国際労働機関ILO [https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-recommendations/WCMS\\_238976/lang-ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-recommendations/WCMS_238976/lang-ja/index.htm) (最終閲覧日: 2021年3月1日)
- 5) 会計等を行う「業務課」は、人員削減により一部の大規模署を除き、現在は事実上存在していない。
- 6) 厚生労働省労働基準監督官採用試験パンフレット(2020)。
- 7) Strategies and practices for labour inspection (2006) [https://www.ilo.org/gb/GBSessions/WCMS\\_GB\\_297\\_ESP\\_3\\_EN/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/gb/GBSessions/WCMS_GB_297_ESP_3_EN/lang-en/index.htm) (最終閲覧日: 2021年3月1日)
- 8) 第1回「労働基準監督業務の民間活用タスクフォース」厚生労働省説明資料(2017年3月16日)。ただし、労働監督官の職務範囲は国により異なる点に留意する必要。
- 9) 第1回タスクフォース議事録 [- kaikaku/suishin/meeting/wg/roudou/20170316/gijiroku0316.pdf \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 10\) 筆者による厚生労働省労働基準局総務課への照会\(2020年12月4日\)の結果による。
  - 11\) 第2回タスクフォース議事録 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/roudou/20170406/gijiroku0406.pdf> \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 12\) 採用数は人事院「年次報告書」、合格点は人事院公表資料による。なお、文書保管期限以前の2012年及び2013年の合格点については「せんせいの独学公務員塾」より提供を受けた。合格点は、素点ではなく、平均点、標準偏差、試験種目配点比率を用いた標準点であり、合格ボーダーラインが下がっているものである。<https://senseikoumuin.com/roukibairitu/> \(最終閲覧日: 2021年1月20日\)
  - 13\) 日本労働弁護団 <http://roudou-bengodan.org/topics/4901/> \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 14\) 厚生労働省「労働時間改善指導・援助チームを編成します」<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000195557.html> \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 15\) 「労働施策基本方針」<https://www.mhlw.go.jp/content/11602000/000465363.pdf> \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 16\) 「労働基準監督官行動規範」<https://www.mhlw.go.jp/content/11200000/000711719.pdf> \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)
  - 17\) 監督指導業務苦情のメール受付窓口 \[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\\_03073.html\]\(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\_03073.html\) \(最終閲覧日: 2021年3月1日\)](https://www8.cao.go.jp/kisei-</a></li></ol></div><div data-bbox=)

#### 参考文献

- 岡實(1913)『工場法論』有斐閣。  
全労働省労働組合(2020)『季刊労働行政研究』45号。  
立岡文雄(1997)「第2章 労働基準監督の展開」労働省労働基準局編『労働基準行政50年の回顧』日本労務研究会。  
濱口桂一郎(2018)『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。  
——(2019)「労働基準監督システムの1世紀」『季刊労働法』265号。  
廣政順(1997a)「第5話 27年法改正とその意義」労働省労働基準局編『労働基準行政50年の回顧』日本労務研究会。  
——(1997b)「第6話 労働基準法調査会答申とその前後」労働省労働基準局編『労働基準行政50年の回顧』日本労務研究会。  
松本岩吉(1981)『労働基準法が世に出るまで』労務行政研究所。  
森崎巖(2015a)「誌上研究会 労働基準行政の現状と課題 日本における労働基準行政の概要」『月刊労働組合』第611号。  
——(2015b)「誌上研究会 労働基準行政の現状と課題 新たな事態への対応」『月刊労働組合』第612号。  
労働新聞社(2008~2019)『労働行政関係職員録』労働新聞社。

いけやま・きよこ 神戸大学大学院経済学研究科博士後期課程、元労働基準監督署長。最近の主な論文に「最低賃金の引き上げが労働市場に与える影響——県内エリアおよび産業間の変動を利用した実証分析」(神戸大学大学院経済学研究科修士論文, 2021年)。労働経済学専攻。