

# 労働基準行政における是正措置はどのように変遷してきたか

加藤成和\*

## I はじめに

労働基準法（以下「労基法」）のひとつの特色は、労働基準監督官（以下「監督官」）による行政監督によってその規制を行っていることである。労基法は、使用者と比べて弱い立場にある労働者の保護を図るため、労働契約の内容を規律<sup>1)</sup>するとともに、法違反に対しては刑事制裁を設けている<sup>2)</sup>。しかし労働者自らが法に基づいて権利の回復を図ったり、一般の警察制度のもとで処罰を求めたりするのは、時間的コスト、手続的コスト、専門知識などの面から様々なボトルネックがある。そこで専門の行政機関として労働基準監督署を全国に設置し、監督官をして行政監督の任にあたらせているのである。

ところが、法解釈や労使紛争を扱った研究と比べて、監督官の業務遂行についての研究は立ち遅れている。これは、前者が法規範<sup>3)</sup>に関するものである一方で、後者はそれらの単なる執行過程と捉えられがちだったことが大きいと思われる。前者の重要性を否定するつもりは全くないが、かといって前者を「主」、後者を「従」とする認識は、行政執行過程についての独自の研究を妨げることにもなる。本稿は行政執行過程のうち、とりわけ行政手法に焦点を当ててその評価を試みるものである。

## II 分析視角と先行研究

### 1 研究対象

本稿は行政手法に着目して、労働基準監督行政（以下「監督行政」）の執行過程の歴史を分析するものである。そのため具体的な法規範や政策の中身がどのようなものであるか、どのように形成されてきたかについては直接取り上げることはしない。対処する事案（たとえば賃金不払が問題になっているのか、長時間労働が問題になっているのか）に応じて行政機関の取る手法が変わる面はあるにしても、監督行政の遂行方法として共通するベースはあるはずであり、本稿はそのベース部

---

\* 京都大学大学院経済学研究科博士後期課程

1) 労基法で定める基準を下回る契約ルールは法定基準に置き替えられる（労基法第13条）。

2) 労基法第117～121条

3) 本稿は法律学について論ずるものではないので深くは立ち入らないが、裁判所の判断である「判例」も、その後の条文解釈に際して参照されるので、広い意味で「法規範」に含めることができるだろう。

分を検討する。そのため具体的な法違反の態様などには深くは立ち入らない。

以下で組上に載せるのは、事業場に対する個別の監督指導である。すなわち、複数の事業主（団体）や不特定の相手方を対象とする改善要請・啓発活動や、マスコミに対する周知・公表、各種届出の受付に際する窓口業務などの取り組みについてはここでは論じない。監督行政において中核業務とされているのは個々の事業場に対する行政監督であるため、本稿はここに議論を絞ることとする。

## 2 分析視角

監督官が行っている個別の事業場に対する行政指導について、指導結果の確認までの過程を含めて、以下では単に「監督指導」と呼ぶこととする<sup>4)</sup>。より具体的には、①調査（監督官が事業場を訪問し、帳簿類の検査や関係者への質問などを行い、契約内容や就労実態を把握する）、②是正・改善措置（①の調査の結果望ましくない実態が把握された場合に、それを改めるよう事業主に働きかける）、③是正・改善の確認（事業場における是正・改善の状況を確認する）、の3つのステップからなるプロセスを指す。なお、現行の監督指導業務の流れは図1のようになる。

本稿では①～③のそれぞれの要素の成立・変化、あるいは要素間の結びつきに留意しながら監督指導の歴史の変遷をたどる。これは、①～③の要素を一続きの過程として一体的に捉えるということでもある。行政法学上の分類では、①と③は「行政調査」に、②は「行政指導」等に属する。また条文上も、労基法は監督官の調査権限については規定しているものの（労基法第101条）、行政指導については具体的な根拠規定を有していないという違いがある。しかし本稿は法的性質についての検討を行うものではない。そのため、各要素を別個の行為として把握するというよりは、「監督指導」という手法に連なる各ステップとしてそれらの要素を捉える。

監督指導の手法面について歴史の変遷を叙述するという試みは、これまでの研究においてほとんどなされてこなかった。第一に行政執行過程の研究がそもそも少なく、関心の多くは法律の内容・解釈、政策の立案形成過程に向けられてきたと言ってよい。それらが実施に移される過程は研究蓄積が不十分なものとどまっている。

第二には、執行過程に着目した研究においても、手法面より運営方針や組織体制の側面を中心に論じられてきた。監督行政を対象とした研究の代表格として松林〔1977〕を例にとろう。松林論文は青木〔1987〕、山本〔1981〕、晴山〔1982〕などの主要参考文献として依拠されており、最も主要な研究の一つと言える。しかし松林〔1977〕も主要な関心は是正の対象や基準、方針および体制面にある。

松林は1947～55年を第一期、1956～63年を第二期、1964年以降を第三期と区分したうえで行政批判を展開している。第一期についての批判は、人員整理、監督機関の多元化<sup>5)</sup>、労基法改悪であ

4) 「監督指導」の語が法令に規定されているわけではない。労基法第101条は「労働基準監督官は、事業場、寄宿舎その他の附属建設物に臨検し、帳簿及び書類の提出を求め、又は使用者若しくは労働者に対して尋問を行うことができる」と定めており（その後のできた最低賃金法や労働安全衛生法などでは「臨検し」が「立ち入り」、「提出を求め」が「検査し」、「尋問」が「質問」に対応する形で置き換えられている）、「監督」も「指導」も触れるところがない。しかしこの権限規定は、調査の後に行政指導を行うことが想定されていると言えるから、調査後の業務フローも含めて「監督指導」と呼びならわされている。

5) 鉦山保安、公務員が管轄から外れたことを指している。

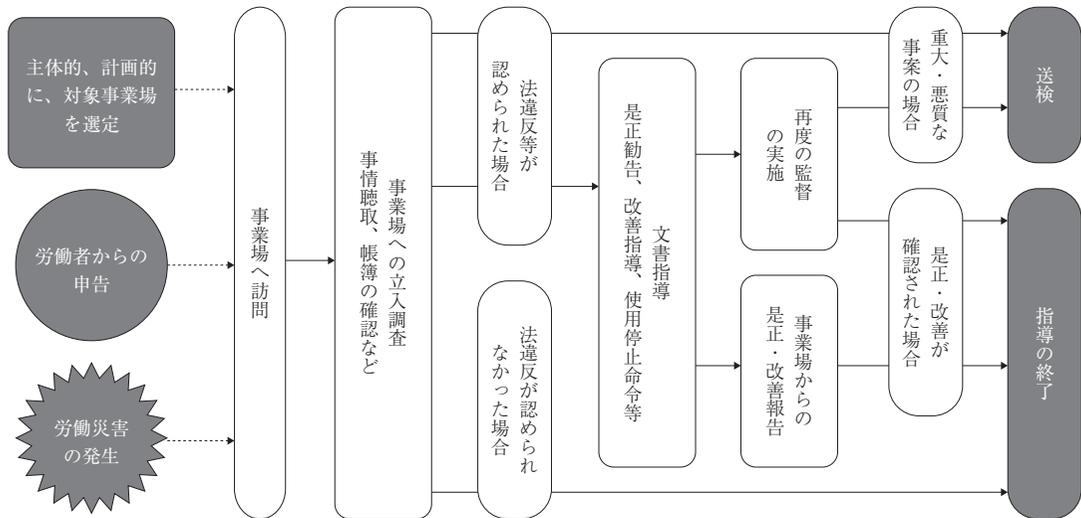


図1 監督指導業務の流れ

出所) 2020年度労働基準監督官採用試験パンフレット

[https://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/dl/roudoukijun\\_200203\\_01.pdf](https://www.mhlw.go.jp/general/saiyo/dl/roudoukijun_200203_01.pdf)

る。執行過程については「重点監督」「業種別監督」を批判するが、これは監督対象の選定に関する問題であり監督指導方法に関しての分析ではない。第二期で松林が問題視するのは「監督行政から指導行政へ」「監督行政のマンネリ化」「集団指導方式の登場」である。「集団指導」は行政手法に関するものではあるが、周知広報・説明会に近いものであり、本稿が取り上げる監督指導とは別のものである。最も批判している是正基準通達については手法への言及も見られるが、主要な批判は是正の目標水準に関して展開されている。第三期についても批判は「人日制による件数主義の結果であるとしか考えられない」「人と予算の裏づけがなければ監督強化の通達を出しても、それはジェスチャーにすぎない」といった点にあり、手法面の分析は重きを置かれない。自主的災害防止活動の推進や自主点検制度については「監督の民間委託」と批判し、「処分強化通達」は「労基法の複数化」というような履行のルールの観点から批判を加えている。監督指導の手法的变化については総じて関心が薄い。

手法へのフォーカスが少ない傾向は労働省編集委員会編 [2001]『労働省史』なども同様である。安西 [1983] は監督行政における通達の意義を述べるが、監督指導の方法を分析するものではない。また濱口 [2019] は工場法時代も含めたおよそ1世紀にわたる監督制度の歴史を概観したものであるが、戦後についての叙述は、法施行直後の時期や1968年ごろの地方移管問題を取り上げるとどまり、監督指導のあり方については現状説明のみとなっている。

上記のような状況のもとで、「法の実現」「実効性確保（エンフォースメント）」の文脈から手法研究への関心が高まっている（山川 [2014]、鎌田 [2017]、先行研究レビューも兼ねた和田 [2020]）。

しかしこれらの研究は手法全体の概観の意味合いが強く、特定の手法を取りあげてそれを深掘りするものとはなっていない。山川 [2015] や水町 [2019] に見られる記述も一般的な紹介や説明以上には及ばない。興津 [2009] は行政法の観点から監督行政を取り上げるが、「専門的な行政機関が置かれているにもかかわらず、当該機関が強制的な処分権限をもたず、是正勧告というイン

フォーマルな手法と刑罰・刑事手続の威嚇とによって相手方の法遵守を導き出そうとする……行政法の観点からは珍しい例」とその特徴を指摘するにとどまる。各々の手法についての実態を分析したり、その歴史的変容を論じるものとはなっていない。

監督指導についての研究が手薄となっているのは、「インフォーマルな手法」として展開されてきたために、その関心が周辺的なものにとどまっていたことが大きいだろう。また行政当局の側も、その手法を対外的に説明することに積極的ではない<sup>6)</sup>。本稿は、堀 [1950]、村上 [1966] などの行政サイドの証言を用いて、資料上の制約を補っている。その意味で本研究は上記の研究上の空白を埋めるものと位置づけることができよう。

### Ⅲ 整備期（施行～1950年ごろ）

労基法が施行された1947年から、「労働基準監督官執務規範」（以下「執務規範」）が定められる1950年までを整備期と呼んでおく。この時期の特徴は監督指導についての統一的な方法を労働本省で決めていなかったことである。施行直後の時期だけあって、いわば手さぐりの行政が進められた面を有していた。

#### 1 初期行政通達

法令の周知普及に行政の主眼が置かれていた労基法施行直後の時期<sup>7)</sup>を経て、1948年1月から監督業務実施の運びとなる。このときの行政通達「労働基準法に関する監督業務の実施に関する件<sup>8)</sup>」の一部を引用しよう（下線は引用者による強調。以下同じ）。

一、管内適用事業のうち、強制労働その他人身拘束の行われ易いと考えられる事業場その他労働条件の劣悪なものについて優先的に監督を行なうこと。

二、監督方法については、目下本省において監督官執務規範を作成中であるが、これが制定に至るまで、貴局限り暫定的に便宜の方法を定め、これによること。但し、従来工場法実施当時警察当局によって行われた一斉臨検の如き機械的方法は努めて避け、実質的に法規の遵守状況を把握する如き方法を採用すること。

（三、四省略）

五、違反事実については、関係者より始末書を徴した上戒告を加えて是正させることに重点を置き、是正の可能性なきものについてのみ証拠となるべき資料を蒐集の上本省に稟伺すること。但し、故意に基く悪質事犯で戒告是正の措置に出づることを不相当と認めるものについては、直ちに本省に稟伺し、そのうち特に強制労働で同時に刑法犯に該当するものについて、証拠散逸の惧がある場合には直ちに所轄検察庁に連絡の上本省に報告すること。

6) たとえば、後述する司法処理基準の具体的内容については公にされていない（平成17年度3月18日付け（行情）答申第642号「『司法処理基準の取扱いについて』等の不開示決定に関する件」）。なお、「司法処理基準」という用語は平成18年以降用いられなくなったとされ（角森 [2010] 53ページ）、「基準」の語が「規範」に代えられている。

7) 昭和22年9月1日付基発第29号「労働基準法の施行に伴ふ処置について」。

8) 昭和23年1月19日付基発第64号

六、司法警察権行使の具体的手続については目下司法省と打合中であるから何分の決定を見るまでこれが行使を見合せ、違反の摘発は前号の方法により本省の指揮を受けてこれを行うこと。

(七～九省略)

(信山社『日本立法資料全集』第56巻、資料87)

特徴的なことは、この当時の段階では監督指導の方法についての具体的な指示が労働本省からなされていないことである。第2号において「貴局限り暫定的に便宜の方法を定め」とあるように、それは各都道府県労働基準局に任されていた。司法警察権限は行使を見合わせるものとされ、本省への稟司を必要としている。

統一の手法が定められていなかったとはいえ、監督指導の第2ステップ（是正・改善措置）として「始末書」と「戒告」による措置が想定されていることは読みとれる。後に使われることになる「勧告」と違って、その言葉遣いには処罰的ニュアンスを感じとることができる<sup>9)</sup>。

その後同年4月には「労働基準司法警察事務について<sup>10)</sup>」が発出され、司法権限の行使について示達された。ここでは行政権限と司法警察権限の区別に着目しておく。

労働基準行政はその内容が、複雑多岐に亘ると共にその対象が広汎な範囲に及び、労働基準法違反事実の捜査については、特殊専門的な智識を要することが多いので、終戦後労働行政が、警察行政の分野から分離されることとなったのに伴い、労働基準法第102条は労働基準監督官をして、この法律違反の事実について、司法警察官の職務を行わしめることとしたのであるが、この法律で保障された労働者の権利に関する行政救済を目的とする労働基準監督行政と、この法律の規定に違反した使用者の処罰に関する司法警察事務との間には不可分の微妙な関係があるので、労働基準監督官が司法警察官の職務を行うに当たっては、概ね、左記要領によりその運営に万遺憾なきを期せられたい。

(中略)

十六、特に検事より指揮のあった事件及び前各項により司法事件として処理するものの外は行政事件として取扱い、別に微罪処分として司法警察上の取扱いをする必要はないこと。

……

(信山社『日本立法資料全集』第56巻、資料88)

第16号の下線部にあるとおり、行政事件と司法事件の区別がなされている。柱書き中の「労働者の権利に関する行政救済を目的」「違反した使用者の処罰に関する司法警察事務」という表現に表れているように、労働者の権利救済が前者の、違反者への処罰が後者の目的ないし機能として認

9) こうした「戒告」「始末書」の措置は工場法時代にも用いられていた。たとえば1914年の第9回工場監督年報には「初犯者ニシテ情状輕キモノ別段ノ悪意ナキモノハ或ハ文書ヲ以テ或ハ招喚シテ戒告ヲナシ或ハ始末書ヲ徴スルニ留メ、情状重ク或ハ一再戒告ヲ加ヘテ改メサルモノニ限り告發スルノ方針ヲ採リツツアリ」(29ページ)とある。工場監督年報の集計表には戒告と処罰の件数が記載されている。

10) 昭和23年4月30日付基発第671号

識されている<sup>11)</sup>。

各号の指示としては、「強制労働、中間搾取」は「一般刑法犯罪にも該当する」点から（第8号）、「最低年齢、坑内労働、その他女子及び年少者に関する重要規定」は「人道的見地」の観点から（第9号）、司法事件の処理を求めている。「労働時間、休憩及び年次有給休暇」（第10号）、「賃金、災害補償」（第11号）については権利の救済が図られた場合には司法事件としては取り扱わないこと<sup>12)</sup>、「安全及び衛生」（第12号）については行政上の措置にもかかわらず違反が是正されない場合および実害の発生をみた場合に司法事件として取り扱うこととされている。

上記の取り扱いの指示を鑑みるに、司法事件の処理は監督指導に後続する措置としての側面が強いことが窺える。すなわち司法処分（送検）は第2ステップの是正措置ではなく、第2と第3のステップを経たのちの第4ステップということである<sup>13)</sup>。これは前掲図1のフロー図において送検が最右端に置かれていることもとも整合的な捉え方だろう<sup>14)</sup>。是正措置（第2ステップ）の際に司法処分の存在を前提とした行政指導がなされることはありうるが、そのことは是正措置が総じて（司法処分を課すという）威嚇的效果に基づいて行われることを意味するわけではない。行政的措置と司法的措置の違いに触れていることを踏まえると、むしろ行政的な是正措置の段階では処罰の存在を前面には押し出さない形でそれが実施されている可能性もある。

以上のように整備期においては、具体的な監督指導の方法について本省レベルでの統一的な指示

11) 日本の警察は明治以来、犯罪の予防・抑止を職務とする行政警察活動と、犯罪の捜査・検挙を職務とする司法警察活動を両輪として運用されてきた。戦後GHQによる内務省の解体により行政上の権限の多くは他の省庁に移されるとともに、警察に第一次捜査権が付与されたことにより、警察活動は捜査・検挙に大きな比重が置かれることになった（以上、小野編 [2007] 7ページ）。監督行政の場合、本通達に示されているように監督官にも司法警察権限が付与されており、行政警察機能と司法警察機能の両方を監督官が担っていると言える。ただし通達で記されているのが予防や抑止ではなく「救済」となっているのは労働行政の特徴かもしれない。

12) なお「労働時間、休憩及び年次有給休暇」は「事後の行政的措置によって労働者の権利の救済が充分達せられない場合が多い」、「賃金、災害補償」は「事後の行政的措置によって労働者の権利救済を全うすることのできる場合が多い」という区別がなされている。このように捉えられているのは、後者は前者と違ってもっぱら金銭的に解決できるためであろう。このことは国会での政府答弁においても「金銭的に回復のできるものは、労働基準監督官が使用者に対しまして支拂いを要求し、その要求した期間内に使用者が金銭を支拂います場合には、労働者の権利がそれによって回復されたことにな」る一方で、女子年少者の時間外労働違反などについては「単に金銭を賠償したということでは済まない事件が多いのでありますから、……相当厳格な態度でこれを取締り、現在まで相当件数検事局に送っているような実情」と説明されている（1949年4月6日、第5回国会衆議院労働委員会第4号、寺本広作・当時労働省労働基準局長の発言）。

13) これは第3ステップの直後に司法処分に移行するということではなく、第2と第3のステップが繰り返されることはむしろありうる。また司法処分のあとに事後状況等の確認が行われることがないということでもない。

14) あえて留意を促したのは、是正措置（第2ステップ）を経ずに司法処分に付すこともありうるし、労基法の構造だけを捉えれば第2、第3ステップを経ないような直罰制と解釈することも可能であるためである。直罰制とは「法律または条令で課された下命または禁止による義務に違反したことを理由として罰則を適用する」ものであり、対概念として「行政行為による下命、禁止に違反した場合に罰則を適用する」行政行為介入制がある（宇賀 [2020] 113ページ）。労基法は行政行為（後述する使用停止等命令など）を介入させる規定もあるが、基本的には直罰制である。一般に直罰制の法（条例）でも即座に罰則を適用するのではなく行政指導が前置される（本稿でいう第2ステップの措置）のは珍しくはないが、後に見ていくように監督行政は準則の形で監督指導の手順を整備していく。

は発出されていなかったが、権利救済を目的とする行政事件と処罰に関する司法事件が区別されていることを確認した。この点を踏まえて、次節ではいくつかの事例を検討してみたい。

## 2 事例による検討

先に見たように具体的な監督指導の方法は各都道府県労働基準局に委ねられていたが、ここでは1947年から48年にかけての大日本紡績貝塚工場の事案を確認しよう。これは労使紛争も絡んだ申告<sup>15)</sup>事案だった。勝田 [1998] によれば、大阪労働基準局において「大日本紡績貝塚工場申告処理要項」を作成して対応にあたり、労使双方に局長名の裁定文が示されて解決が図られた。

要項が作成されたという事実もさることながら、「裁定文」という方策がとられたことも、監督指導の統一的な方法や手順が未整備だったことの表れである。後の時代には監督官が労使の仲裁や裁定を行うことは（少なくとも公式には）なくなるが、当時はまだその点が明確になっていなかった<sup>16)</sup>。

なお、本事案の裁定文の内容は、労働基準局編集『労働基準研究』第2巻（1948年）の「日紡貝塚事件——大阪労働基準局の裁定を中心として——」という記事の中に掲載されている<sup>17)</sup>。当該記事では裁定文について次のように評価しており、裁定文という形式に法的根拠がないとしつつもその意義を認めている。

勿論、裁定文というも法律上の根拠のあるものではないが、申告にもとずき各種違反事実につき会社側より請書又は始末書を徴し、裁判上の証拠となり得べき書類を作成するよりも軽く扱う意味で使用者に警告を発したものと考えられる。従って裁定文という形式には何ら意味もないが、本格的な監督を行う前提と解すれば重大な意義がある。

（『労働基準研究』第2巻4ページ）

是正措置の一つである「請書」については、最初期の事例を四方 [1973] が次のように述べている。労基法施行まもなくの時期に自治体や国の出先機関に行政監督した際の様子である<sup>18)</sup>。使用者

- 15) 事業場に法令に違反する事実があることを監督官等に通報することを「申告」と言い、労基法では第104条第1項に定められている。
- 16) 本事案などを受けてか、昭和23年7月13日付基発第1016号において労基法第2条の取り扱いについての指示がなされている。そこでは「近時使用者の労働協約、就業規則又は労働契約の不履行に関する事件について労働者より申告があった場合、都道府県労働基準局又は労働基準監督署に於てこれを労働基準法第2条の違反として取扱い、違反の裁定を下し、又は戒告を行うなど、監督権行使に類する積極的措置をなしつつある事例があるが、労働基準法第2条は労働条件の決定及び之に伴う両当事者の義務に関する一般の原則を宣言する規定たるにとどまり、監督機関は、右の一般の原則を具体的に適用すべき責務を負荷された機関ではないのであるから、今後労働協約、就業規則又は労働契約の履行に関する事については、それが労働基準法各本条の規定に抵触するのでない限り、監督権行使に類する積極的な措置は見合わせ、これを当事者間の交渉により、又は斡旋、調停、仲裁等の紛争処理機関其の他民事裁判所等に於て処理されるように取扱われたい。」とされ、法令違反に係るものを除いて、当事者間の交渉や紛争処理機関等で処理するよう求めている。
- 17) 当雑誌は「労働基準法の施行に関し、関係官吏及び労資の関係者に適切な情報を提供して、之が研究と相互啓発に資し、以て本法施行を円滑ならしめる助けとする」ことを目的として出版されたものである（当該雑誌の刊行要領及購読規定参照）。

に是正等の誓約をさせ、その実行を求めるものとして請書が用いられていることが確認できよう。

当時はまだ地方自治体も国の出先機関も法の適用対象でありました。……まずこれらの自治体等が率先その範を示すべきであるというご識見で大阪府庁、大阪市役所に対し総合監督の方式で現場を臨検し監督を実施しました。労働時間、宿・日直、休憩、給与、割増賃金はもちろんのこと、ボイラー、エレベーターの安全監督・検査が行なわれました。請書というものも初めて考えられて、その提出を求め誓約事項の実行の確約をとりつけました。また、大阪造幣局、財務局等国の出先機関についても同じく行ないました。

(四方 [1973] 188 ページ)

そのほか 1949 年の「賃金不払又は支払遅延事件の処理について<sup>19)</sup>」という通達では、「使用者に対して改めてなるべく速やかな期日を指定してそれまでに賃金を支払う旨を厳重に確約させ、確約に応じないとき、又は確約した場合において、その後重大な事情の変更がないにもかかわらず、その期日に至つてもなお使用者が賃金を支払わないときは、事件を地方検察庁に送致すべきこと」との方針の示達がある<sup>20)</sup>。監督指導の方法一般を定めるのではなく、個別の違反条項に応じて一定の指示を与えていたことがわかる。

以上の例は主に監督指導の第 2 ステップに関するものだったが、ほかの部分はどうだったのかをこの章の最後に確認しておきたい。

先に第 3 ステップ（是正等の確認）についてだが、具体的な手順などに触れている記述が、ほかのステップと比べて顕著に少ないように思われる。

近江絹糸紡績株式会社に対する監督指導について、滋賀労働基準局と大津軍政部との懇談会の記録（昭和 23 年 6 月 8 日）には「尚今後も厳重に監視し、6 月 10 日に改善の結果を報告せしめ、その結果尚悪い場合は司法事件として告発する予定である」との記述が確認できる（滋賀労働基準局 [1977] 42 ページ）。「報告せしめ」の使役の対象は使用者側だと思われるが、詳細はわからない。

次は監督官だった加藤 [2008] によるエピソードで、1949 年 3 月のものである。投書をもとに紡績工場に臨検。後日呼び出しを行って、誓約書を提出させている。少し長くなるが、監督指導の流れが把握できるので引用しよう。

18) 具体的な時期は明言していないが、国家公務員、地方公務員が労基法の適用対象だったという記述から 1948 年以前の時期であることがわかる。1948 年 7 月 1 日施行の国家公務員法では、労働基準法はなお適用対象とされていたが、同年 12 月 3 日に同法の全面改正が公布・施行され、一般職国家公務員については適用除外となった。地方公務員については 1950 年 12 月 13 日に地方公務員法が制定され、非現業及び教育等に従事する職員は第 2 条、第 85 条、第 86 条、第 89 条から第 93 条まで及び第 102 条を除いて適用（ただし監督権は地方公共団体の人事委員会）、現業職員については第 2 条及び第 89 条から第 93 条までを除き適用となった（労働省編 [2001] 93-94 ページ）。

19) 昭和 24 年 3 月 14 日付基発第 290 号

20) この方針は労基法第 24 条の解釈例規としてその後しばらく維持されており、『労働基準法解釈総覧』などで確認できる。上記引用は労働省労働基準局監修『労働基準法解釈総覧』労働法令協会、1970 年、206-207 ページからの孫引きによる。

工場の門を入ると角に事務所があり、二人の女性事務員が伝票を一生懸命繰っていてチラッと私のほうに目配りをしたが、そのまま仕事を続けていた。暫らく待っていると手を休めたので、

「監督署から参りました加藤というものですが」と挨拶すると、

「何の御用ですか」と質問された。

通常、私達は会社、工場を廻って労基法の普及や実施状況を見ていますので、

「今日はこの工場を見せてもらいに参上しました。社長さんにお目にかかりたいのですが」と言うと、女性は、

「社長は居ませんので今日は応対できません。帰って下さい」と物売りを断るような口調で返答した。

……

なんとも手の施しようもない嫌な不快感を覚えるのを抑えながら、少しでも職務の遂行が出来ないものかと模索しているとき廊下のドアが開いた。着流しの年齢七十五歳前後の丸坊主の老人がぬっと顔をだした。……

この人は、この会社の社長で工場敷地内に居住しており、時々事務所へ顔を出しているのがあった。

「社長さんですか、私は松阪の監督署の加藤と申す監督官です。只今公用でお邪魔に上っています」と挨拶した。

すると社長は事務員に向って、

「うちは違反になるようなことは一切しておらないから帳簿を全部見てもらいなさい。工場の中も案内しなさい。この方はお若いけど戦前では工場監督官やからな、粗相のないよう充分気をつけてな」と余裕のあるところをみせた。

私は社長の言葉ですこし肩が軽くなり帳簿類を見ながら事務員にあれこれと質問したが、「深夜業のことはしりません。夜間は10時30分で終業します」と言い張っていた。

……

署へ帰り、署長にこの件を報告し、労基法違反の疑いあるとして呼出し状を発送した。後日、会社の労務担当責任者が来署した。担当者は40歳前後の真面目そうな男性で常務の名刺を差し出し、慇懃に頭を下げた。私は、

「先日工場へお邪魔して、帳簿、関係書類を閲覧させていただきました。女性事務員さんにも質問させてもらい工場内も見て廻りまして貴工場の凡その概要は把握いたしました。

社長始め事務員も労基法違反はしていないと主張されましたが、私の見る限りでは法違反を隠匿されているように思いました。帳簿類にかくれた違反の疑いが濃厚であるとみましたので、この際率直に真実を述べていただき、再度法違反をしないことを誓約されれば、処分は保留します。誠意ある回答をお願いします」

常務はじっと聞いていたが、これに答えて、

「注文が急が増えまして、納期に必要な数を準備しなければなりませんでした。労基法違反になることを知りながら女子工員の中で、時間外労働に同意を得られる人だけに残業してもらいました。勿論割増手当はちゃんと計算して支払いましたので不平をいう人はおりませんでした。誠に申訳ありません。今後法違反は絶対にいたしませんから、今回、処分だけはお許し下

さい」とその非を認め、誠意ある口述をした。

私は、この申し出を諒解して法違反をしないという誓約書を提出させ、この件は一応落着した。

(加藤 [2008] 52-55 ページ)

このエピソードでは第3ステップにあたる是正等の確認を行った様子が紹介されていない。回顧録という性格上、些末な部分として省かれたのかもしれないが、いずれにせよ第3ステップへの関心が薄いということになる。先ほど紹介した貝塚工場事件でも「始末書を徴収し、被解雇者にもその趣旨と経緯とを説明諒解の上、本件は解決した」(『労働基準研究』第2巻5ページ)となっており、事後の状況確認の様子には触れられていない。始末書・請書により使用者に誓約をさせたことをもって解決として扱っていたなら、第3ステップの段階が明示的に確認できなくても、不思議ではないだろう。

第1ステップ(調査)については、上記加藤の事例から、抜き打ち・単独であることを確認しておきたい。事務員との最初の応答から、事前の予告なく訪問が行われていることが窺える。また文中で明記されているわけではないが、複数人によるものではなく、おそらく監督官(加藤)単独で調査が行われたと見える。

このような予告なし・単独での訪問は、大企業や特殊事案を例外として、当初から一般的だったようだ。第1回監督官試験により採用された小松は、「昭和20年代中頃の話」として以下のように記している。

ある時、彼女はいつものとおりに一人で仕事に出かけた。しばらく経った頃、彼女が行った筈の会社から電話が入った。電話を取ると会社からの電話問い合わせはこうだ。

「今、当社の守衛所に一人の若い女性が現れて、監督官の名刺を出して仕事に来たといっているが、本当に、川崎の監督署の監督官であるかどうか、ニセ者ではないかどうか確認したい」と。

姓名を聞き、「いや、間違いなく当署の監督官ですから宜しく」と答えると、「分かりました」と電話が切れた。

(小松 [2006] 21-22 頁)

「昭和20年代中頃」と厳密な時期特定はできないが、現在でも一般的とされているこの方式<sup>21)</sup>がかなり早い段階から確認できることを指摘しておく。

整備期の監督指導は、第3ステップが未確立である一方で、第1ステップに関してはその後の時期と大きな違いはない。第2ステップについては、違反の是正を誓約させるやり方が取られてい

21) 2017年の「第2回労働基準監督業務の民間活用タスクフォース」厚生労働省提出資料によれば、「1件でも多くの事業場に対し監督指導を実施するため、労働基準監督官は基本的に単独で監督指導を実施している」こと(スライド17)、予告なしで調査が実施されていること(スライド18)が説明されている。<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/roudou/20170406/170406roudou06.pdf>

た。これは「戒告」よりも、是正等を通じた権利回復を重視したためだろう。使用者に対する強硬的な態度を前面に押し出すことは（少なくとも司法事件として扱うものを除けば）控えていたことが窺える。

#### Ⅳ 始動期（1950～1964年）

執務規範が定められ、本省によって監督指導方法の統一がなされた時期であり、始動期とする。第3ステップとして再監督が明示され、第2ステップについても整備や細分化が進んでいく。

##### 1 執務規範の策定

執務規範は1950年2月に正式に決定され、同3月に全国の監督官に配布されることとなった。労働省発行の『労働基準監督年報』（以下「監督年報」とする）によれば、これは「監督の具体的実施方法や、発見した違反の是正措置及び是正確認の方法等がまちまちであったのを統一」（1950年版12ページ）するものだった。この経緯について本省労働基準局監督課長だった堀 [1950] は次のように記している。

……この時期における監督の実績をふりかえって見るとき、更に改善すべき幾多の点が見受けられた。それは、第一に監督に際して監督官が準拠すべき客観的な準則が従来詳細に指示されていなかった結果、監督の対象となる事業場の選定や、監督実施の際の具体的違反の追求が、監督官個人個人の主観や趣味に應じて左右されるような傾向があり、第二に監督実施の際発見した違反の是正確認が十分正確になされて居ないうらみがあった点である。……この執務規範は先ずその冒頭に、監督官の第一の使命は労働基準法が遵守されているかどうかの監督にあり、それと同時に労働保護法令の周知徹底と、自己の専門的技術、知識、経験を活かした勞使双方に対する勸告助言が重要な使命であることを明らかにした後、定期監督、申告監督、再監督その他の監督方法や司法警察事務の処理等について詳細具体的に指示している。

（堀 [1950] 28 ページ）

それまで立法レベルにおいても行政通達レベルにおいても監督指導の具体的方法は規定されていなかったため、場合によっては監督官ごとに差異が生じうるような傾向があった。また前章でも確認したとおり第3ステップ（是正等の確認）の手順も曖昧な状態だった。このような課題を解消するため、執務規範が策定されたのである。

現在は現物を確認できないため、執務規範の全容を明らかにすることはできない。1948年の第1回監督官試験で採用され第一線で勤務した立岡 [1997] は、「『監督官執務規範』は全国の監督官とりわけ第一線で勤務する者として、熟読し、感激もし、胸中深く刻み込んだものである。／第一章第一節の『監督官の使命』は、その後の長い監督官人生にとって大切な指針となった。」と振り返り、その一部を紹介している（179ページ）。

使命について記した箇所なので、具体的手法に触れているわけではないが、ここでは以下の記述があったことに着目しておきたい。

「監督官は法令の立法の趣旨及び法令の解釈に習熟し、法令の完全な施行が労働者の利益だけでなく使用者の利益乃至は公共の福祉にも合致することについて明確な認識を持ち、あらゆる機会において労働者又は使用者に対し、これの周知徹底を図らなければならない。」

「監督官は、法令の取締だけに止まることなく、専門的技術と知識の習得に努め、その技術と知識をわかつことにより、使用者の利益をも増進するよう心がけなければならない。」

(立岡 [1997] 179 ページ)

前掲堀の引用箇所において「労使双方に対する勧告助言が重要な使命」とされていたのは、法令の周知徹底<sup>22)</sup>等を指していると思われる。労基法の規制の多くは使用者を対象としている<sup>23)</sup>が、勧告・助言の対象はそれに限っていないということである<sup>24)</sup>。

また「使用者の利益」も強調されている。前章で行政事件と司法事件の区別に触れた際、行政的な措置の段階（第2ステップ）では処罰の存在を前面には押し出さないで遂行されている可能性を指摘したが、まさに執務規範では制裁よりも利益が基本姿勢として示されたと言える。

具体的な監督指導のやり方については第2ステップ以降に限られるが、堀 [1950] が概略を説明している。

……監督官が臨検に行つて具体的に違反を発見した以後の措置について述べて見よう。先ず監督官が、工場事業場で違反を発見した場合、重大な事件ならば直ちに司法處分に訴えることとなるが、そうでない場合には原則として責任ある使用者に対してその違反事實を確認させると同時に、一定期日までにその是正をすることを誓約した請書の提出を求める。事件の内容が

22) 法令の周知に関しては、1952年の労基法改正で第105条の2が新設された。これは「労働大臣又は都道府県労働基準局長」が「サービス業務」として実施するもので、「パンフレット、リーフレット等の資料の提供を主として行」うとされた（昭和27年9月20日付基発第675号）。

23) 労基法第6条のように「何人も」と定めるもの、旧第44条（現・安衛法第26条）のように労働者の義務を定めるものも存在する。

24) 労働者に対する法の周知を図ろうとする理由のひとつとして、法の施行に際して労働者からの反発が一部に見られたことも無関係ではあるまい。堀 [1950] は「監督官の臨検の際、女子年少工が自分から逃避して違反の事實を隠蔽した事實、基準法違反として使用者を送検したことに對しその工場の労働者から、基準法違反の残業は自分たちが自發的に行つたのであるから使用者を罰さないで欲しいという嘆願書が基準局や檢察廳に提出された事實などが一部に報告されている」（39-40ページ）と述べている。また土田 [1997] が「労使協定が登場する条文（36条など）では、労使協定をほとんど労働協約という意味で用いている」など、労基法立案者が組合の参加を強く意識していたことを指摘するように（4-5ページ）、労使コミュニケーションの促進は行政の基本姿勢であったともいえる。さらに重ねて付言すれば、勧告・助言等の対象は労基法の適用対象に限られなかった。村田 [1983] は先輩の監督官から見せてもらったという執務規範から、女子年少者の節の規定の一部について紹介しているが、「中小企業及び家内工業にこれらの労働者が多く、……また同種のほかの企業との競争又は家内労働のみによる企業との競争の結果違反する場合が多いから、……非適用事業に対しても同業組合を通じて、勧告、助言する等の方法により監督実施に万全を期さなければならない」との記述が見られる（52ページ）。商店街に対する週休制や一斉閉店制の普及活動も、労基法の適用対象外の者も射程に入れた取り組みとも言える（労働者を雇入れていない自営業主であれば労基法の適用はない）。

重大な場合は、単に使用者だけでなく、事業の経営者自らその違反の是正について責任を負ってもらわなければならないから、事業主に連署を求める。何時までに違反の是正を求めるかについては、例えば女子年少者関係の規定の違反、労働時間、休日等の違反、使用者が努力すれば直ちに是正を行い得る違反等は、原則として即日是正を求めるが、賃金、安全衛生関係等の違反については、違反の軽重、経営の實情、金融その他の経済事情等によって期日の相違があるであろう。特に安全衛生等で、違反の是正のために相当規模の施設の改善を要し、しかも施設の改善のためには相当額の経費と資材が必要であると同時に、今直ちに是正しなくても災害発生のおそれが少ないような場合は、相当期日の猶予を認めることにしている。

次に違反の是正を約束した日が到来すると、監督官は原則として、果たして是正されたかどうかを確認するために工場事業場に再監督を行う。再監督の結果、やむを得ない事由がないにもかかわらずなお違反が是正されていない場合は、事件を司法處分に附して検察廳に送検することになるが、やむを得ない事由があった場合は、更に期日を定めて再監督を行い、違反の是正を圖るのである。

(堀 [1950] 47-48 ページ)

第2ステップの措置としては、請書による誓約が示されている。これは一定の期日までに違反の是正を使用者に約束させるものである。重大な違反に対しては使用者だけでなく事業主<sup>25)</sup>にも連署を求めている。現在ではむしろ事業主を名宛とするのが原則だが、当時は反対だったことがわかる<sup>26)</sup>。

是正期日については違反事項による違いはあるものの、労働時間・休日、女子年少者関係の違反については原則的に即日の是正を求めている。したがって請書の提出自体についても、即日での要求が原則だったと考えられる。これは調査(第1ステップ)と是正措置(第2ステップ)が時間的に近接していることを意味する。前述した加藤[2008]のエピソードにおいては後日に是正の措置がとられていたように、このことは自明のことではない。迅速な救済あるいは事務処理を優先したのだと推察できる。

第3ステップである是正の確認方法としては再監督が明示された<sup>27)</sup>。是正期日が設けられた事案については、原則再監督を行うとされている。監督年報では、次のように説明されている。

再監督は、定期監督、特殊安全監督及び申告監督の際、実質的違反が存在し然も即日是正することが困難な事案で、是正のために若干期日を要するものがあり将来一定期日までに是正することが約束された場合、再度監督を行って前回の監督の際発見された違反が是正されたかどうかを確認するとともに更に新たな違反が行われていないかどうかにつき留意し、使用者によ

25) 労基法は「使用者」を「事業主又は事業の経営担当者その他その事業の労働者に関する事項について、事業主のために行為をするすべての者」と定義する(労基法第10条。制定以来改正はない)。したがって「使用者」は「事業主」を包含するはずだが、この文脈では直接の責任者たる使用者と、事業の経営者たる事業主を使い分けられている。

26) 冒頭で述べたように、行政通達の改正経過を逐一追うことは外部の人間には困難であるため、いつごろこの原則が逆転したのかを特定することには資料上の制約がある。

27) 監督年報で再監督の実施件数の集計が掲載されるようになったのも1950年からである。

る法律の完全遵守を期するもので、極めて重要なものである。

(1953年版監督年報43頁)

当時の執務規範については直接資料にあたることができないため、その内容を詳しく論じることはできない。しかし全国統一的な監督方法を定めたこと、是正確認のための再監督が指示されたことなど、本格的な監督行政の始動を特徴づけるものだった。

## 2 その後の経過

執務規範策定後は随時その運用に修正が施されたと考えられるが、資料上の制約からその詳細をたどることはできない。

請書に関しては、1951年には形式的事項<sup>28)</sup>からは請書を「徴収しなくても良い<sup>29)</sup>」とされ、1956年には安全衛生や賃金不払等以外の違反が請書の徴収範囲から外された(松林[1977]19-20ページ)。そして請書に比べて軽量な是正措置として是正勧告が用いられることとなったようだ。1958年の政府答弁における行政実務の説明からは、悪質な違反に対しては「請書」が、相対的に軽微な違反に対しては「勧告」を行っていることが読み取れる<sup>30)</sup>。

第29回国会 参議院 社会労働委員会 閉会后第3号 昭和33年8月26日

○説明員(堀秀夫君)[労働省労働基準局長] ……457の事業場のうち、相当悪質な基準法の違反が認められて、請書を徴したものが41事業場でございます。そこまでいかないまでも、やはり一部に基準法違反の事実が見受けられたというものが約350事業場ございまして、それについては勧告を与えるという程度にしているわけでございます。

1961年版の監督年報には「監督の結果発見した違反に対しては念書、請書、是正勧告書、口頭注意等の措置によりその是正を図っている」との記述が確認でき、是正勧告が文書で行われていたと判断できる。

念書については、次の政府答弁における説明が参考になる。この答弁は1965年のものだが、質問に取り上げられた監督結果は1963年4月から64年3月のものであり、その当時の監督指導の方法について述べたものと思われる。

28) 「帳簿書類の備付保存、作成、提出を怠ったなど」が形式的違反として例示されている。なお、整備期においては「而してこれら形式的違反は労働者保護上決して枝葉末節に属するものではないのであって、法の要求する形式を整えしめることによって合理的な労務管理体制を樹立し、ひいては実質的違反を減少せしめることになる点においても重要な意義を有するのであって軽視することを許さないものである」と強調されていた(1949年版監督年報86ページ)。

29) 1951年版監督年報11ページ

30) 国会議事録中の政府答弁において、監督行政による「是正勧告」の語が最初に登場するのは1953年である(昭和28年7月1日、第16回国会衆議院労働委員会第5号)。賃金関係の違反だが、労使協定による賃金控除の問題であるため、形式的違反とされたのだろう。

表1 労基法第4条違反業種別件数（1950年）

	製造業	鉱業	建設業	卸売及び小売業	金融業及び保険業	運輸・通信及びその他の公益事業	サービス業	公務	計	
事業場数	149	10	28	22	27	16	8	2	267	
発見端緒	一般監督	145	10	25	20	26	16	7	6	255
	申告	4		3	2	2		1	2	12
違反事由	初任給 基本給	65	2	26	17	17	10	4	2	146
	昇給					2				2
	手当	81	8	1	5	5	2	2	1	109
	その他	3		1		2		2	1	10
措置	戒告	74	8	11	9	16	2	2	4	133
	請書	75	2	17	13	11	2	2	3	134
	送検									

出典) 1950年版監督年報 105 ページ第 62 表

第 48 回国会 衆議院 社会労働委員会運輸委員会連合審査会 第 1 号 昭和 40 年 4 月 6 日  
 ○村上（茂）政府委員〔労働基準局長〕 違反の事実を慰めました際は、悪質な者はもちろん直ちに送検いたしますが、通常の行政指導といたしましては、まずその是正につきまして、是正する方法の具体的な態様、計画等を出させます。そうして一定期間を置きましたらさらに監督に参りまして、それが実行されているかないかということをさらに確認をいたします。それでさらに違反がございましたら念書を取る。さらに違反があれば送検をするという形で指導いたしておるような次第でございます。

労基法には送検に前置すべき手続規定がとくに設けられているわけではない。即座に送検を行うよりも、念書→送検という手順を置いたほうが行政目的に資すると認識されているのだろう。

念書や請書、是正勧告書がどの程度活用されていたのかを定量的に把握することは、監督年報等に記録が残されていないので難しい。労基法第 4 条違反については、監督年報の 1950～1952 年版において「戒告」「請書」「送検<sup>31)</sup>」の件数が集計されている（表 1）。「戒告」がのちに「勧告」に変わっていったのだと思われる。戒告が文書を交付するものであったかどうかはわからない。また先に引用した監督年報が「念書」「請書」を区別していたことを考えると、この当時の集計表にその記載がないのは、まだ念書の措置について定められていなかったためと判断して差し支えないだろう。

以上のように、執務規範策定後の変化は詳らかにできない部分が多いが、主に第 2 ステップの整

31) なお送検はいずれの年も 0 件となっている。

備が進む形で改定が加えられていったと推測できる<sup>32)</sup>。

### 3 具体的事例

前述したように当時の執務規範では、労働者の利益だけでなく使用者の利益や公共の福祉にも言及されていた。これは労使関係の近代化<sup>33)</sup>や労務管理の改善、それらを通じた健全で公正な競争秩序の樹立が労働者に限らず社会的利益につながるという趣旨であろう<sup>34)</sup>。こうした考え方も反映されてか、当時の監督指導（特に第2ステップ）の特徴として、違反を是正するために広く労務管理や経営上のアドバイスにも踏み込んだ事例が散見されることを指摘したい。

次の事例は、労働省編集『労働基準』<sup>35)</sup>に掲載されたものである。製紙工場に対する監督指導だが、単に法違反の是正を指導するのではなく、その方法を例示している。

昭和30年1月、当事業場の監督に赴いた監督官は、この違反の内容と経営状況を見くらべ、会社に対して、労働者の増員および配置換等の方法によって法違反の状態を改善するよう勧告した。しかし、右のような苦しい経営では、振りたいそでも振れないのが実情、と云って女子年少者に対する違反は重大である。ここにこの事業場も送検の一步手前にまで立至ったのである。

(『労働基準』1956年12月号32ページ「消えた深夜の灯——しかも赤字経営は黒字に——」)

結局この経営者は「近い将来必ずや……改善する旨を誓」うこととなり、監督署は司法的措置を見合わせる代わりに「強力な指導助言」を行った。数回にわたって現場状況を確認し、(1)労働者の再配置(2)環境の整備(特に整理整頓)(3)経営実態の労働者への説明(4)取引先との折衝、新販路の開拓(5)作業工程の是正、の対策の実行を決定したという。内容は経営上のアドバイスや労使コミュニケーションの促進を含んでおり、労基法の範疇を越えるものだといえよう。

同じく『労働基準』に掲載された別の事案でも、やはり「無い袖はふれない」実情が語られてい

32) 再監督以外の第3ステップの方式については確定的な記述が難しいが、『労働基準』(注35参照)の1960年9月号「シグナル 縁談がこわれたのは」という記事で、是正報告書の提出により是正状況を確認している叙述がある。

33) 労基法の基本理念の一つには「労働関係に残存している封建的な残滓を排除すること」があった(労働省労働基準局[1958]4ページ)。

34) 1950年版の監督年報には、本省労働基準局長・亀井光による労働大臣あての文章「労働基準監督年報についての報告」が付されているが、その中で「労働基準行政が単なる消極的取締りのみに陥ることなく同時に安全管理の強化による産業災害の減少、作業環境改善による労働能率の増進、賃金体系の合理化による労働意欲の向上、技能者養成による技能と能率の向上、労働時間、休憩等の適正配置による疲労の防止、福祉厚生施設の強化による労働力の培養、労務管理機構の確立に伴う職場規律の維持その他各般の積極的労務管理面について、労使双方に活潑な援助と助言を行い、労働者の福祉と能率の向上を通じて日本経済興隆のため寄与したいと念じております」と記されている(5ページ)。

35) 1949年に創刊、「労働基準行政に対する国民の皆様の理解と信頼を深める」ことを目的に(厚生)労働省労働基準局が編集していた。「近年のインターネット等の普及により、迅速、且つ容易に主要な情報伝達が可能になった」ことから、2009年4月号から社団法人日本労務研究会を編者としてリニューアルされた(同誌2009年1月号37ページ)。

る<sup>36)</sup>。この事案では1955年10月、1957年3月に続く3度目の行政監督でも違反が継続。送検に踏み切ろうという段になって、社長は決心を固め、「監督署長から要望された」5項目について改善の努力をすることになったという。その5項目とは（1）労務管理に関心をもつ（2）長時間労働による作業能率への悪影響の認識（3）現金の収入確保、賃金体系の簡素化（4）割増賃金算出の明確化（5）設備改善、労働者の配置転換による能率増進であり、ここでも労務管理全般の改善が志向されている。

上記2つの事例は、どちらも「無い袖はふれない」と実情を述べつつも、司法的措置に至る前に使用者が改善を決意している。処罰をすることそのものよりも、それによって覚悟を促すことに大きな意味があった。経営事情等を踏まえた助言をする必要があったのも、違反を解消するためには、その大本の原因から改善に取り組みざるをえなかった側面が強いだろうが、執務規範に示された監督官の使命に則ったものだとも言える。

小括すると、始動期は執務規範が策定され、そのもとで監督行政が推進された時期である。執務規範は固定的なものではなく、漸次改定が加えられていったと見られる。また、労働者のみならず使用者の利益や公共の福祉についての認識も示され、法違反の是正にとどまらない改善指導も見受けられたことも特徴として指摘できる。

## V 展開期（1964年以降）

1964年の通達「監督業務運営要領の改善について」（以下「改善通達」）および使用停止・司法処理基準の整備を画期とし、マイナーチェンジを重ねつつも、現在に至るまで用いられているこの時期を展開期とした。始動期では監督指導の第2ステップの措置が請書、念書、是正勧告、指導と細分化されていたが、展開期では主に「是正勧告書」と「指導票」に整理される。そして是正措置の基準に使用停止・司法処理基準が取り入れられたのが大きな特徴である。

### 1 改善通達

1964年4月の改善通達により監督指導の準則が示され、類似の改正を重ねつつ現在もこれに則るものとされている。法令の改正と異なり行政通達の改正経過を正確に辿ることは困難だが<sup>37)</sup>、筆者が令和2年3月14日付の行政文書開示請求により入手した溶け込み版の改善通達によれば、主要改正履歴は表2のとおり記載されている。

通達の一部改正が行われる場合は記書き部分のみが改正されるのが通例であるから<sup>38)</sup>、主文については改正がなされていないものと判断し、前述の開示請求による溶け込み版からそれを引用する。

36) 1958年8月号「踏み切った合理的経営——夢ではなかった労基法違反完全是正——」31ページ

37) 法令の制定・改正は官報に掲載されるため過去の法令についてもその遍歴を確認できるのに対し、行政通達は対内的な文書で公表されないことも多く、現用文書でなければ（文書保存年限を過ぎれば）廃棄されるのが通例である。

表2 改善通達の主要改正履歴

発出	昭和39・4・20基発秘第5号	平成3・5・24基発第347号
主要改正	昭和41・3・31基発第312号	平成4・2・27基発第79号
	昭和42・2・7基発第126号	平成5・12・1基発第668号
	昭和42・3・14基発第15号	平成10・8・5基発第479号
	昭和42・3・22基発第357号	平成10・10・19基発第600号
	昭和43・7・16基発第457号	平成16・3・29基発第0329008号
	昭和44・4・18基発第256号	平成17・9・30基発第093004号
	昭和45・2・19基発第111号	平成22・12・13基発1213第1号
	昭和46・2・19基発第126号	平成23・7・25基発0725第11号
	昭和47・9・16基発第586号	平成26・4・1基発0401第59号
	昭和48・8・1基発第455号	平成26・8・11基発0811第2号
	平成3・1・21基発第41号	平成29・3・27基発0327第30号

出典) 行政文書開示請求により入手した文書から

近年におけるわが国社会経済諸情勢の進展に即応して、主体性、責任性をもって、労働基準監督行政を積極的に展開していく必要のあることについては、昭和39年2月20日付基発第186号「労働基準行政の運営について」の通達をもって詳細指示したところであるが、そのためには、従前における監督業務運営の具体的な要領についてその実効性を期する観点から大巾な検討を加える必要が認められる。

もとより、労働基準監督の具体的な実施要領については、労働基準監督官執務規範に定めるところであるので、これが検討を引き続き行いその整備を図ることとしているが、当面の措置として、下記事項について監督業務運営の具体的な要領の完全を図ることとした。

よって、下記事項に係る監督業務の具体的な運営については、本通達の示すところにより齊一的に実施し行政の厳正かつ効率的運営が図れるよう格段の努力をいたされたい。

下線部の箇所が記すように、改善通達は執務規範の改訂が行われるまでの「当面の措置」として示達されたものだったが、実際には改善通達の改正を繰り返す形で現在にわたって用いられ続けている。

改善通達の内容は業務遂行方法全般にわたるとされるが<sup>39)</sup>、資料上の制約から、以下では主に監督指導の第2ステップに関する部分について見ていく。先行研究では改善通達について次のように説明されていた。

38) たとえば平成29年3月27日付基発0327第30号「『監督業務運営要領の改善について』の一部改正について」では、主文において「監督業務の具体的な運営については、昭和39年4月20日付基発秘第5号『監督業務運営要領の改善について』により指示しているところであるが、今般、当該通達を下記のとおり改正し、同日から実施するので、その取扱いに遺憾なきを期されたい。」と記され、記書きにおいて従来通達の記書き部分についての改正箇所が示されている。

39) 池袋労働基準監督署長などを務めた園田[1987]は「その年[1964年——引用者注]の4月、『監督業務運営要領』が打ち出され、仕事の進め方や、監督復命書、勧告書などの様式もすべて変わった。丁度、個人経営で、どんびり勘定の放漫経営が、俄かに、法人経営の厳格な会計制度に切り替わった感じである。」と回顧している(82-83ページ)。

39年の監督業務運営要領改善通達は、従来の行政措置である口頭注意、是正勧告書、請書、念書を是正勧告書甲、乙の2種類に整理した。そして本省策定司法処理基準の違反については即時司法処分にすべきものを除き初回監督において是勸甲を交付し、各局策定の基準の違反については是勸甲を実情に応じ初回または2回目以降に交付し、いずれの基準にも該当しない違反については是勸乙を交付することになった。

(松林 [1977] 24-25 ページ)

「是正勧告書」は司法処理基準の違反に該当するか否かによって甲と乙の2種類が使い分けられている(以下「是勸甲」「是勸乙」とそれぞれ表記する)。是勸甲は「指定期限までには是正しなかった場合は送検することがある」旨の警告文が付されている一方、是勸乙は比較的軽微な法令違反に対して交付されるもので是正の確認は重視されない(全労働省労働組合 [1976] 4 ページ)。

松林論文では特に触れられていないが、直接の法令違反をなさない事項に対しては「指導票」の交付という形式で措置をとることとなった<sup>40)</sup>。具体的な例としては次のようなものが該当する<sup>41)</sup>。

監督時の指導とは、①法違反を是正するためにどういう措置を講じたらよいかを明らかにするもの(例、プレス機械に使用停止措置を講じただけでは事業者はどうしたらよいか分からないので、ゲートガード式の安全囲いの取付、シートフィーダーの採用等を指導する)、②法律に規定されているものの義務規定ではなく努力義務規定であるもの、③法令に規定されていない事項であっても良好な労使関係、より良い労働条件あるいは快適な安全衛生環境実現のために指導するもの(例えば、労働福祉向上のための指導(セクハラ、THP等))がある。

(全労働省労働組合 [1994] 20 ページ)

このように改善通達は監督指導の第2ステップに大きく変更を加えるものであった。新たに導入された是勸甲および乙の措置は、使用停止・司法処理基準に基づく区分である。そこで次節では当該基準を検討する。

## 2 使用停止・司法処理基準

前掲松林 [1977] によれば当該基準は1966年に整備拡充され、さらに数次にわたって改正が行われたとされる(22 ページ)。労働省労働基準局 [1981] の第7表の注釈によれば、昭和41年3月31日付け基発第312号が「旧基準」とされ、昭和53年6月12日付け基発第330号により「新司法処理基準」に置き換わっている。おそらくその間軽微な改正もなされただろう。

40) すでに記したように行政通達の改正経過を追うことは難しいため、指導票の措置が1964年の改善通達発出当時から設けられていたのかは判然としない。国会会議録検索システムでは1973年の政府委員の発言にその用例が確認できる(昭和48年9月18日第71回国会衆議院社会労働委員会第47号 渡邊健・労働省労働基準局長の発言)。

41) 引用されている例のほか、法令違反に該当するがグレーゾーンである場合などに関して、是正勧告ではなく指導で応じる行政実務上の対応も見られるようである。注40の社会労働委員会での取り上げられている事案では、申告による不利益取扱いの禁止(労基法第104条第2項)に対して、不利益取扱いに該当するか、申告を理由としているかの判断が容易ではないためか、指導票で対応している。

松林の叙述は司法処理基準のほうに傾いているが、当時の行政実務上の大きなトピックは使用停止（使用停止等命令<sup>42)</sup>）基準のほうだったと考えられる。使用停止等命令とは企業の設備等が安全衛生に係る法令基準に違反する場合にその使用の停止や変更等を命じるものであり、行政指導より重い措置である（命令に従う義務が生じる）。すなわち監督指導の第2ステップの中で最も強力な措置となる<sup>43)</sup>。

使用停止処分の基準が整備されたのは、時期的に見て、「労働災害防止団体等に関する法律」（1964年6月末に公布・施行。以下「災防法」）の制定（ないしはそれにまつわる機運）が直接的な契機だったと考えてもそれほど大過はないだろう<sup>44)</sup>。災防法には監督行政の権限を拡充する規定も設けられている<sup>45)</sup>。

使用停止等処分基準を設定した意図については、本省労働基準局長による産業安全大会での特別講演（集録，村上 [1966]）を参考にできる。

最近の著しい傾向として法令に違反した設備や機械を使用する場合にその機械設備の使用を停止する処分をしていることです。私の方は、基準法違反があったと、送検をして事が足りるというものではないので、法令違反の機械施設を使っているならば、これは危ないからなおすまで使用を待ってもらってはどうか、と考えまして、現在使用停止処分をかなりやっています。

皆さん方の中に、監督官が参りまして使用停止処分を受けた事業場のかたもおられると思います。まあ私どもは、労働基準法に違反した前科何犯といったような罪人をつくるのが法律の趣旨ではない。悪いところがあればなおしてもらって、労働者の生命身体を傷つけないように、即刻危い設備や機械をなおし使っていただきたい、というのが事の順序と存じ、従来法令違反の機械設備の使用停止という措置はあまりやっていたのですけれども、一昨年から行政の方針として使用停止処分を積極的に行なう、こういう態度で臨んでいるわけです。

（村上 [1966] 22 ページ）

42) 使用停止等命令（労基法旧第55条第1項，現行安衛法第98条第1項，事業附属寄宿舎について現行労基法第96条の3），緊急措置命令（災防法旧第61条第1項，現行安衛法第99条第1項）。命令権限は労働基準監督署長・都道府県労働（基準）局長にあるが，前者については労基法第103条，安衛法第98条第3項の規定により，監督官も即時に行使しうる。

43) 監督官の有する最も強力な権限は司法警察権限であると通常考えられるが，すでに記したようにこれを第2ステップとは位置づけていない。

44) 松林 [1977] は1964年の災防法，1972年の安衛法について「この二法は一言で言うと事業主団体の自主的防止活動や自主点検活動に依存するものである」と一蹴し，監督権限について言及していない（23ページ）。なお松林は1964年の改善通達による行政方針の変化について「労基法の遵守自体を目的とするものではなく，総合的経済政策の条件整備の手段としてである」「この期に展開される労災防止重点行政も労働力損耗防止と経済的損失防止のためのものである」と述べている（21ページ）。

45) 災防法第61条に緊急措置命令の規定が置かれた。これは「労働基準法第五十五条第一項に規定する場合以外の場合において，労働災害発生の急迫した危険があり，かつ，緊急の必要があるとき」に使用停止等の命令を発出できるとするものである。従来から存在した労基法第55条第1項の規定による使用停止等命令の権限は法令違反がある場合にのみ行使できた。

産業安全大会での事業主側を聴衆とした講演であることは割り引く必要があるし、使用停止処分基準だけでなく司法処理基準も整備されたのであるから、司法処分についても積極化する思惑はあったと考えるべきだろう。とはいえ引用した発言からは、制裁の機能よりも是正（労働災害の防止）に重点があること、そのために強力な措置を従来より積極的に施す方針になったことが窺える。

なお使用停止ないし司法処分の基準についても、法律や省令、告示等ではなく行政通達によって定められた対内文書であり、その具体的全容を詳らかにすることはできない<sup>46)</sup>。そこで次節では運用の実績に基づいて考察を行うこととする。

### 3 運用への影響

改善通達による是勸甲・乙の区分は前節で述べた処分基準に基づくものだった。そのため、労働災害防止関係以外の法令違反についても当該基準の波及を受けることになったと考えられる。本省の有志数名の手によるレポート、監督制度研究会〔1976〕ではそうした影響について報告されている。

臨検体制が「重点事項方式」に移行してからの監督の大部分が重点事項のみの監督、すなわち甲基準、使用停止等処分基準該当事項のみの違反指摘に終始することとなった。……是勸(乙)事案に至っては、是正報告さえも徴さず、出しっ放しに終わるケースが多くなっている。

(監督制度研究会〔1976〕38ページ)

現行の改善通達では第3ステップにあたる是正等の確認の方法として、是正報告書の提出による方式が定められている。定量的な実態は不明だが、上記引用中では再監督だけでなく是正報告も求めないケースが多くなっていることが指摘されている。「甲基準」が設定されたために、それ以外の違反について第3ステップの措置が軽視されやすい状況が生まれたとも言えよう。

もちろん、そもそもの背景として慢性的なマンパワーの不足<sup>47)</sup>や「件数主義」と批判される数値目標<sup>48)</sup>の問題を考慮する必要がある。行政リソースを重点事項に優先的に配分せざるを得ない状況のもと、監督業務の現場において「甲基準」がそのリソース配分の具体的な参照点にされる面があったということだ。

翻って使用停止等命令件数の推移を確認すると図2のとおりとなる。1963年は監督年報に記載がないため把握できない<sup>49)</sup>が、この事実自体が従前には主要な関心事となっていなかったことを示

46) なお、平成17年9月30日付け基発0930001号「労働基準監督機関における司法警察権限の行使に関する規範について」が発出された結果、司法処理「基準」は廃止され、司法処理「規範」になったとされる。当該文書について行政文書開示請求を行ったところ、令和2年7月6日付けで不開示決定が通知された。

47) 特に高度成長期以降の雇用労働市場の拡大に人員の拡充が追いついていない点を指摘できようが、行政需要の拡大にもかかわらず定員の抑制がなされているのは監督官に限らない（前田〔2014〕参照）。

48) 件数主義への批判は松林〔1977〕をはじめとする先行研究や全労働省労働組合〔1976〕の手記など幅広く見られる。園田〔1987〕も「『件数』の方も『ミニ監』『キョロ監』などという、臨検監督の空洞化、あるいは、1現場で3件は稼げる建設への傾斜など、いわゆる『件数主義』的問題も生まれてきた」と改善通達発出のころを振り返る（83ページ）。

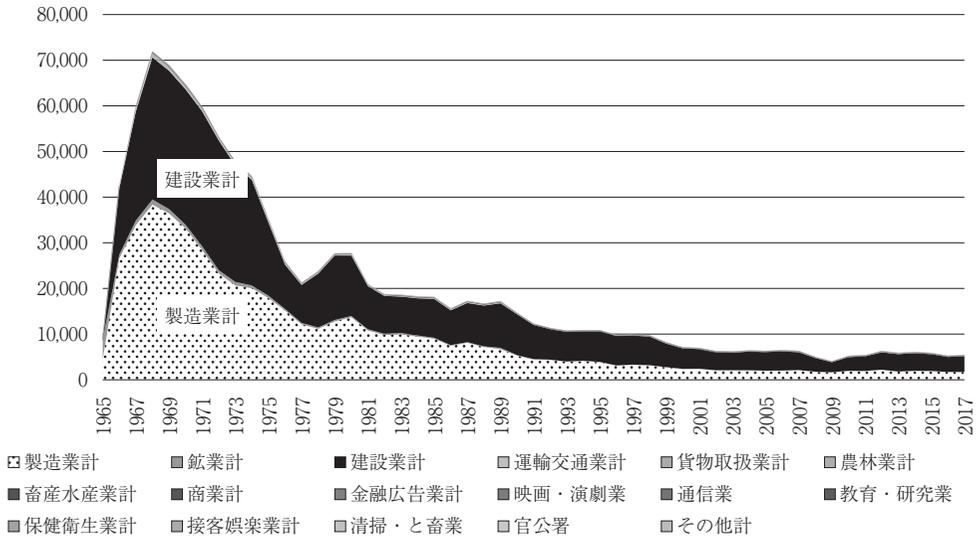


図2 使用停止等命令件数の推移

注1) 緊急措置命令は除く。

注2) 業種は労基法別表第1(旧第8条)の分類によると思われる。

注3) 1965年は「製造業」「建設業」「その他」の分類のみ。

注4) 1964年の業種別件数は不明。全業種計で328件。

出所) 監督年報各年版より作成。

している。いずれにせよ当該件数が顕著な増大を見せており、使用停止基準の設定はこの運営方針の一環として重要な意味を持つものだった。労働安全衛生に関して、監督行政の運営上の画期は1972年の労働安全衛生法制定ではなく、1964年だったと言っても過言ではないはずだ。とはいえ産業安全に係る措置であるため、その対象は製造業、建設業に偏重している。

是勸甲および司法処理基準との関係については、表3および表4から傾向を確認しておく。表3は東京管内の地域的なデータだが<sup>50)</sup>、違反の確認できた事業場のうち、是勸甲を交付した事業場数、再監督を実施した事業場数はそれぞれ約1割ほどであり、処理基準別にみると就業制限違反(11)、作業主任者の選任義務(12)、有害業務の健康診断(13)の割合が高くなっている。

一方で実際の送検状況については、データの時期が異なるものの表4のようにになっている。太宗を占めるのは労働災害発生(17)であり、そのほか賃金不払(3)が目立つ。表3と大きく傾向が異なっているのは、司法処分の手続が進められる場合の多くが、労働災害や賃金不払事案の発生を受けて調査がなされ対処されるためだと考えられる。未然の防止を重視する使用停止等命令などの使用停止と、事後的な対応の性格が強い司法処分という異なる傾向を見出すことができる。

展開期の監督行政は、労働災害防止など特定の違反について、従前より強い権限行使により臨む

49) 松林[1977]の表では1960年が57件、61年が6件、62年が30件、63年が32件となっている。出所は監督年報となっているが、本文中に記したように筆者は監督年報では該当の数字を確認できていない。また労働省労働基準局[1973]の表(25ページ)によれば60年は5件となっており、松林とは乖離がある。

50) 全国的なデータを参照できなかったためである。

表3 監督実施状況（東京）

	1981	1985	1988	1990
定期監督等実施事業場数	14,743	16,892	12,169	9,895
違反事業場数	9,175	10,723	7,352	5,840
再監督実施事業場数	904	1,409	837	734
是勸甲交付事業場数	941	1,446	846	593
1 強制労働				1
2 中間搾取				
3 賃金不払	136	134	60	42
4 工賃不払	7	2	3	0
5 最低賃金	33	31	14	1
6 有害業務関係	2		1	1
7 女子・年少者労働時間	60	53	17	2
8 最低年齢	1		1	1
9 年少者・妊娠中の女子の就業制限		1	2	2
10 女子年少者の坑内労働				
11 就業制限違反	234	380	216	161
12 作業主任者の選任義務	294	408	305	216
13 有害業務の健康診断	430	561	321	179
14 工事着手差止命令等				
15 使用停止等命令等				1
16 繰返し違反			1	
17 法違反災害		1		
18 機械等規制		4	12	1
19 有害作業規制	7	154	101	101
20 有害物規制				1
その他事例該当	1	3	5	
計	1,205	1,732	1,059	710
司法処分	63	59	82	59

是勸甲交付の内訳

注1) 家内労働法関係の監督を除く。

注2) 「是勸甲交付の内訳」は同一事業場で2以上の該当項目のあるものは各々に算入  
出所) 東京労働基準局『業務概要』各年版より作成



ものだった。反面それは、他分野へのリソース配分が薄くなる可能性を孕んだものだったとも言える。

## Ⅵ おわりに

ここまでの内容を振り返り、まとめとしたい。

本稿では、監督指導の流れを①調査→②是正・改善措置→③是正・改善の確認と3つのステップに整理して捉えた。監督指導方法の観点からは監督行政は3つの時期に区分できる。

1940年代末の整備期は、監督指導の手法について本省レベルの準則が整備されていなかった時期である。第3ステップはまだ明確化していなかった。第1ステップについては現在の仕組みに近い形で行われていたことが事例として確認できた。行政事件と司法事件を区別し、前者による対応を重視していたことは、続く始動期における第2ステップのバリエーションにつながったと思われる。

1950年以降の始動期は監督指導の各ステップが全国的に統一された時期である。第2ステップの措置としては念書、請書、勧告（戒告）が用意され、違反の程度に応じて使い分けが確認できる。第3ステップについては、後日に現認を行う再監督の方式が強調された。

1964年以降の展開期は、使用停止基準・司法処理基準を設定し、従前よりも強力な権限行使を活性化するものだった。第2ステップに相当する使用停止等命令は、もとより法律の権限規定は存在したが、実際の行使はこの時期以降に本格化した。一方で第2ステップの別の措置である是正勧告にも当該基準の区分が取り入れられたことにより、基準に該当しない事項について軽視されやすくなるという偏重した状況も誘発することになった。

対内的な行政通達という性格上詳らかにできなかった部分も少なくないが、歴史的に見るならば、業務遂行方法に関する準則の整備が度重なる修正を経ながら進められてきたと評することができるだろう。

一般論として、基準や手続面の整備は予見可能性の上昇や意思決定コストの節減の一助となりうる。監督指導の方法が整備されたことについても、業務遂行の円滑化、運用の全国的な統一性などの点で意義を有している。

とはいえ準則およびそれに基づく運用は、時宜に触れた適切な評価や見直しが要求される。さもなければ実情や変化に応じた柔軟な対処ができず、硬直的な運用になる弊害が発生してしまうだろう。

この点に関して監督行政は、行政通達の累次に及ぶ改正を重ねて対応しているようだが、その適切性について外部の目から検証することは困難だと言わざるを得ない面がある。たとえば展開期の初頭に一時大きく増えた使用停止処分・司法処分の件数は、その後徐々に低下傾向にある。労働災害リスクの低減が件数減少の背景をなすにしても、措置基準は対外的に公表されていないため、こうした司法処分等の件数の変化が適正なものであるかどうか、その評価を難しくしている。

また本稿においては監督指導の手法的变化に重点を置いて記述したために、そうした変化の背景要因や実態面に及ぼした影響については最小限しか触れることはできなかった。今後の課題として認識すべきであろう。

## 参考文献

- 青木圭介 [1987]「戦後日本の労働基準行政——長時間労働温存の一側面——」基礎経済科学研究所編『労働時間の経済学』第3章, 青木書店
- 安西愈 [1983]「労働基準法の施行と通達行政の役割——なぜ「通達行政」か, 通達行政の今後の展望は」『季刊労働法』130号
- 宇賀克也 [2020]『行政法概説I 行政法総論』第7版, 有斐閣
- 興津征雄 [2009]「労働者のために, 行政は何をしてくれるのか」大内伸哉編『働く人をとりまく法律入門』第6章, ミネルヴァ書房
- 小野正博編 [2007]『警察政策論』立花書房
- 角森洋子 [2010]『改訂 労働基準監督署への対応と職場改善』労働調査会
- 勝田甫 [1998]「日紡・貝塚工場事件」大阪労働基準局編『労働基準行政大阪50年の歩み』大阪労働基準局
- 加藤卓雄 [2008]『第一線労働基準監督官の回顧録』歴史研究会出版局
- 鎌田耕一 [2017]「労働法の実効性確保」日本労働法学会編『労働法の基礎理論』(講座労働法の再生第1巻)日本評論社
- 小松昇 [2006]『労働基準監督官奮闘記』新風舎
- 佐川守 [1998]「梅田マンガン国家賠償事件について」大阪労働基準局編『労働基準行政大阪50年の歩み』大阪労働基準局
- 四方陽之助 [1973]「回顧と展望」労働省労働基準局編『労働基準行政25年の歩み 先達の記録より』労務行政研究所
- 滋賀労働基準局 [1977]『滋賀の労働基準行政—三十年の歩みと展望—』滋賀労働基準局
- 全労働省労働組合 [1976]『これが労働行政だ』労働教育センター
- 全労働省労働組合 [1983]『監督行政関係対策委員会報告』
- 全労働省労働組合 [1994]『労働基準行政職員の職務』
- 園田明 [1987]「方面制施行当時の思い出」東京労働基準局編『東京労働基準局40年の歩み』東京労働基準局
- 立岡文雄 [1997]「労働基準監督の展開」労働省労働基準局編『労働基準行政五〇年の回顧』日本労務研究会, 第二章
- 土田道夫 [1997]「『労働基準法案解説及び質疑応答』について」渡辺章編『労働基準法〔昭和22年〕(3)-上』日本立法資料全集53, 信山社出版, 第一部第一章
- 濱口桂一郎 [2019]「労働基準監督システムの1世紀」『季刊労働法』265号
- 晴山一穂 [1982]「労働基準監督行政の現状と法的諸問題」『商学論争』福島大学経済学会, 50巻3号
- 堀秀夫 [1950]『実際問題を中心とした労働基準法の新しい運用』労働法学研究所
- 前田健太郎 [2014]『市民を雇わない国家』東京大学出版会
- 松林和夫 [1977]「戦後労働基準監督行政の歴史と問題点」『日本労働法学会誌』50号
- 水町勇一郎 [2019]『詳解 紹介労働法』東京大学出版会
- 村上茂利 [1966]「爆発火災, 公開監督, 融資制度に重点」『安全』中央労働災害防止協会, 17巻12号
- 村田行江 [1983]「労働基準監督官の現場から」『賃金と社会保障』869号
- 山川隆一 [2014]「労働法における法の実現手法」佐伯仁志ほか『法の実現手法』(岩波講座 現代法の動態2)岩波書店
- 山川隆一 [2015]「『違法労働』と労働政策」『日本労働研究雑誌』654号
- 山本吉人 [1981]「労働基準監督行政の理念と課題」『季刊労働法』122号
- 労働省労働基準局 [1958]『労働基準法——労働法コンメンタール3——』上巻, 労務行政研究所
- 労働省労働基準局 [1973]『所管業務概況』労働省労働基準局
- 労働省労働基準局 [1981]『昭和55年における司法処理状況』労働省労働基準局監督課
- 労働省編集委員会編 [2001]『労働省史』厚生労働省