

# 「違法労働」監視制度の国際動向

鈴木 俊晴

(大東文化大学非常勤講師)

本稿は、「違法労働」を監視するための労働監督官制度について、おもにEU諸国を対象に、その動向を明らかにするものである。労働監督官制度の規模について、ILOは、先進国では労働者1万人あたり監督官が1人以上いることが望ましいとしているが、その基準はおおむね満たされており、また国により大きな違いは見られない。ただ、すべての分野を統括する単一の監督官制度を有するか、あるいは分野ごとに細分化された監督官制度を有するかについては各国によって違いがみられ、どちらがよいかについては議論がある。そこでは、単一の監督官制度のほうが統一的で効率的な活動がおこないやすくなるが、反面、技術的な指導は困難となること、一層の教育訓練が必要となること等が議論されている。また、査察をおこなった監督官がいかなる権限を有するかについては、過料を科す権限あるいは刑事訴追の権限の有無などの点で、各国さまざまなレパートリーがある。しかし、その権限の違いが査察の効果という点でどの程度の違いをもたらすかについては、比較することが難しく、現時点で一定の結論を導くことはできない。このほか、査察については、いかにして査察対象の事業場を決定するかも重要な課題となっているが、申告査察と計画査察のいずれについても一長一短があり、査察対象を決定する有効な方法はいまだ明らかとは言えない。このような状況のもと、各国は、より効果的に職務を遂行するため、国際的な連携の強化やインターネットの活用など、模索を続けている。

## 目次

- I はじめに
- II ILOによる国際的枠組み
- III EU諸国における労働監督官制度の比較
- IV 労働監督制度の新たな試み
- V おわりに

## I はじめに

わが国で「違法労働」を取り締まる組織として、最も重要なものは、労働基準監督官であろう。国際的にみても、少なくとも先進国であれば同様の組織が存在し、違法労働の監視・監督をおこなっている。しかし、国際的に見た違法労働監督制度の紹介および分析は、少なくとも学術研究として

はわが国でほとんどおこなわれておらず、その内容についてはあまり知られていない<sup>1)</sup>。そこで本稿は、おもにEU諸国を対象として、わが国の労働基準監督官に相当する組織について、その組織構成、規模、職務内容および権限を明らかにすることを目的とする。また、違法労働の監督をより実効的なものとするための最近の試みについても見ていく。そのうえで、国際比較の観点から、労働監督制度が抱える課題を明らかにしたい。

なお、本稿では、わが国の労働基準監督官に相当する組織のことを、「労働監督官」と総称することにする。また本稿は、国際比較の観点から、労働監督官「制度」を明らかにすることが目的である。したがって、各国がどのような違法労働に直面しているかについては、扱っていない。この

点は、別に詳細な検討が必要となろう。また、本稿では、わが国の状況についてはほとんど言及していない。わが国では、労働監督官制度についての資料がほとんどないうえ、学術的研究がほとんどなされていないことから、分析の視点すら見出しにくい状況にあるからである。今後わが国で労働監督官制度的確な分析を行うためにも、国際比較の観点から基礎的な素材を提供することが重要である。そのため本稿では、労働監督官制度の国際的な動向を明らかにすることに重点を置くこととした。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、IIにおいて、国連の国際労働機関（以下、ILO）が、労働監督官制度についてどのような枠組みを構築しているのかを概観する。IIIでは、そのような国際的な枠組みに依りつつ、EU各国がどのような監督官制度を有するか、またそこでどのような議論がなされているか等について、比較的信頼できる資料のあるイギリス、フランス、イタリアなどを中心に見る。IVでは、国際連携の強化およびインターネットの活用など、労働監督官制度の最近の傾向を紹介する。最後にVでまとめとして、これらから浮かび上がる労働監督官制度の現状と課題を明らかにする。

## II ILOによる国際的枠組み

### 1 ILO条約・勧告による枠組みの構築

ILOによる労働監視体制の構築は、その創設時までさかのぼる<sup>2)</sup>。第一世界大戦の講和条約である1919年のヴェルサイユ条約には、その第13編で労働に関する規定が置かれた。これによりILOが創設されたが、その中の「一般原則（General Principles）」には、結社の自由、8時間労働制、児童労働の廃止、同一労働同一賃金原則などとともに、「各国は被用者の保護を目的とする法令を励行するため監督の制度を設け女性を参加せしめるべき」との規定がおかれ、労働監督制度の実施をうたっている（同条約427条）。

その後、ILOは、1923年の第5回国際労働総会において、「労働者の保護を目的とする法令及

び原則の実施を確保するための監督制度の組織についての一般原則に関する勧告（20号勧告）」を採択した。そこでは、「監督制度の設置は、条約その他の労働状態の規律に関する約定の実施を確保するための最も有効な手段」（前文）と述べられたうえで、加盟各国に対し、ヴェルサイユ条約427条に従い設置すべき監督制度の主たる職務は、労働条件に関する法令及び規則の実施並びに作業従事中における労働者の保護を確保することにあるとされた（20号勧告1条）。しかし、これは政策や立法のガイダンスとしての性格しかもたない勧告（recommendation）という形式をとったため、これを条約化することが急がれるようになる。その結果、1947年の第30回ILO総会において、「工業および商業における労働監督に関する条約（Convention concerning labour inspection in industry and commerce）」（以下、81号条約）および、同条約を具体的に補足した勧告（以下、81号勧告）が採択された<sup>3)</sup>。また、農業部門においては、少し遅れて、1969年の第53回総会の際に、「農業における労働監督に関する条約（Convention concerning labour inspection in agriculture）」（以下、129号条約）および同勧告（133号勧告）が採択されている。公共部門その他の部門については、商工業部門と同様の職業リスクがあるにもかかわらず適切な法整備がなされていないとして、1995年に、「1947年の労働監督に関する条約を拡張適用する旨を定めた議定書（Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947）」（以下、95年議定書）が採択されている。

以上の、81号条約および129号条約を中心とした枠組みが、現在まで続くILOの労働監督体制の基礎を提供している。紙幅の関係でその内容を詳述することはできないが、81号条約は、各国政府に対して、法令遵守の監督のための立入り、検査、尋問、提出要求等の権限をもち身分を保障された労働監督官を配した労働監督機関の設置を要請している<sup>4)</sup>。また、3条で労働監督制度の機能について述べており、①労働時間、賃金、安全、健康と福祉、児童と年少者の雇用その他の労働条件及び労働者の保護に関する法規定の実施を確保すること、②使用者及び労働者に、法規定を

遵守するための最も効率的な方法に関する技術的情報を提供したり助言をおこなうこと、および③現行の法規定の適用の及ばない欠陥あるいは濫用があった場合には、所轄の行政機関に知らせることが労働監督制度の機能であるとしている（129号条約6条も参照）。

## 2 各国およびわが国の批准状況

2011年の段階で、183のILO加盟国のうち、81号条約については141カ国が批准している。批准していない国についても、多くの国が、同条約を批准できるよう準備を進めているとされる<sup>5)</sup>。しかし、同条約をその他の部門に拡張適用する95年議定書については、11カ国しか批准しておらず、また、批准国が増加する傾向もみられない<sup>6)</sup>。その理由としては、①先進諸国では労働監督制度がすでに全産業を対象としているところも多く、あらためて新たな議定書を批准する必要がないこと、②地方自治体や宗教団体、原子力発電所など、国の労働監督体制のなかで例外を認めている国があり批准できないこと、③特に発展途上国では、財政難から労働監督制度を全産業に及ぼす余裕がないこと、などが挙げられている<sup>7)</sup>。また、農業部門における労働監督制度の構築について定めた129号条約についても、50カ国しか批准していない。これについては、多くの国が、農業部門を労働法制の適用除外としていることから、そもそも労働監督制度の埒外であることが大きな理由として挙げられている。また、農業部門は「私的な領域」とされたり、地主の治外法権のようなものを認めてしまっている国も少なくなく、このことも、批准を阻む理由となっている<sup>8)</sup>。

わが国は、81号条約については、1953年に批准している。しかし、95年議定書および129号条約は批准していない。

## Ⅲ EU諸国における労働監督官制度の比較

### 1 労働監督官制度の規模

一般的にみれば、労働監督官の数が多いほうが、

効果的に労働監督行政を実施することができるだろう。もっとも、国により産業構造及びインフラ事情などが異なるので、どれだけ労働監督官がいれば十分かは、判断が難しい。ただ、ILOは一応の指標を示している。それによると、先進国では、労働者1万人あたり監督官が1人以上いることが望ましいとされている一方、新興国では労働者2万人に1人以上、発展途上国では労働者4万人に対し監督官が1人以上いることが望ましいとされている<sup>9)</sup>。

では、実際にEU諸国ではどのくらいの数の労働監督官がいるのだろうか。前述のとおり、先進国では労働者1万人あたり労働監督官が1人以上いることが望ましいとされている。EU諸国では、ほとんどの国がその基準に達しているか、あるいはそれに近い数値となっている。たとえば、フランスでは2012年の段階で、監督官は2236人で、監督官1人あたりの労働者の数は8229人である<sup>10)</sup>。また、ILOの2003年から2006年にわたる調査によると、スペインの労働監督官は1587人、ドイツは3810人などとなっている。EU諸国のなかで監督官1人あたりの労働者の数が1万人を大きく超えてしまっているのはチェコで、およそ2万人に1人であるとされている<sup>11)</sup>。なお、先進国のなかで、目標値を大幅に下回るのはアメリカである。労働監督行政に予算を積極的に投じなかった結果、現在では、労働者およそ7万5000人に監督官が1人と極めて少なくなっている。

## 2 統一された監督官制度を有するか

### (1) 各国の状況

限られた資源を有効活用し、指揮命令系統を簡素化し効率化するためには、国家レベルで統一された監督行政を実施するほうがよい。そのためには、労働監督制度は中央政府の直轄であることが理想である。81号条約4条1項においても、各国の労働監督制度が中央政府の直轄であることを求めている。もっとも、連邦国家の場合は、「中央政府」とは連邦中央政府あるいはそれぞれの連邦の行政機関のどちらでも良いとしている（同2項）。

EU諸国も、多くの国が中央政府の管轄下にあ

る労働監督制度をもつ。ただその中でも、単一の労働監督官制度が広範な職務全体をカバーしている国と、それぞれの分野に特化した労働監督官制度がある国とがある。たとえば前者の例としては、フランスが挙げられる<sup>12)</sup>。フランスでは従来、労働監督官制度は産業ごとに4つの組織に分かれて存在していた。しかし、2008年のデクレにより、労働局(direction générale du travail)の直轄のもと単一の組織となった<sup>13)</sup>。実際の監督行政は、合同地方組織である「企業、競争、消費、労働、雇用地方局(Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi : Directe)」で行われている。

イタリアも、2004年の改正により、中央省庁のひとつである労働社会政策省(Ministero del lavoro e delle politiche sociali)と緊密な連携をとりながら労働監督行政を遂行するDGAIと呼ばれる監督組織が作られた<sup>14)</sup>。また、同年の改正では、「監督活動調整のための中央委員会(Commissione Centrale di Coordinamento dell'attività di vigilanza)」も創設された。同委員会は、労働大臣、労働監督行政の責任者、地域保健行政の責任者などのほか、労働者代表および使用者代表4名ずつを含む15名で構成されている。同委員会は、ガイドラインの策定および労働監督行政の優先度の決定などをおこなうほか、過去の査察等のデータを活用し、労働監督組織の効率性を向上させるため労働大臣に助言をするなどの活動をおこなっている。

このように、単一の監督官制度を採用している国では、この監督官が、さまざまな分野について包括的に監督行政を実施することになる。とりわけ前述のイタリアでは、労働監督官が社会保障制度の監督行政までも担当しており、企業の社会保障制度が適切に整備されているかを監視したり、使用者あるいは労働者に対し、社会保障制度の実施について助言をする職務なども担当している。もっとも、イタリアでは、たとえば社会保障制度専門の監督機関として「年金労災社会保障機関(Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)」(以下、INPS)があるなど、それぞれの分野に特化した労働監督行政をおこなう機関がある場合もある。この場合には、両者が緊密に連携しつつ職

務を遂行している<sup>15)</sup>。たとえば、社会保障制度の監督について、INPSが、ある企業に対して査察をおこなった場合には、査察の重複を避けるため、労働監督官にその旨を報告する。そして、査察の際に、INPSが自身の管轄外の法規違反を発見した場合には、行政的措置あるいは刑事罰を検討してもらうため、労働監督官その他の機関に情報提供をすることになっている。また、労働安全衛生の分野においても、労働監督官のほかに衛生省(Ministero della Salute)直轄の地域衛生局(ASL)がある。ここでも、両者が緊密な連携がとられており、地域衛生局の職員は、機械の安全性などの技術的な点検やそれに関する指導をおこない、これに対して労働監督官は、一般的にみて、当該企業が労働法規に違反していないかについての監督あるいは助言指導をおこなうものとされている。また、労働監督官は、教育訓練等も含んだ、労働監督行政全体についての、より統括的な業務を担うことが期待されている。

一方、イギリスでは、労働監督行政がいくつかの組織によって分割されたかたちで担われている<sup>16) 17)</sup>。そのなかでも、最も重要な組織が、1974年の「労働安全衛生等に関する法律(The Health and Safety at Work etc. Act 1974)」(以下、HSWA)により創設された「安全衛生庁(Health and Safety Executive)」(以下、HSE)である。HSEは、労働安全衛生に関わる職務のみをおこない、その機能は、①HSWAの実行に関わる人員に対する助言、②調査とその公表、研修および情報提供、③政府および自治体、労使等に対する情報提供や助言、④法規制の提案、とされている(HSWA11条(2)(3))。イギリスではこのHSEの他、職業紹介所の監督を通じて労働者の労働条件の向上を目指す「職業紹介基準監督署(Employment Agency Standards Inspectorate : EAS)」、農林水産業および食品加工業に対する人材供給事業を監督する「ギャングマスターズ許可局(Gangmasters Licensing Authority : GLA)」など、さまざまな組織が関連分野につき労働監督行政をおこなうほか、「国税庁(HM Revenue and Customs)」が最低賃金の遵守状況を監督している。

## (2) 監督組織についての議論

労働監督官の職務の広さについて、あらゆる職務内容を単一の監督官制度でカバーする監督官制度のほうがよいか、あるいは、たとえば安全衛生の分野など、それぞれの分野に特化した監督官制度のほうがよいかについては、議論がある。

単一の監督官制度をとると、労働監督官の職務内容が非常に広がる。そうすると、それぞれの分野について使用者等に技術的な指導をするという性質が薄れ、行政的、法的な監督をおこなうという側面が強くなってしまふという欠点がある。また、監督官個人の能力いかに、監督活動に大きな影響をあたえる一方で、職務内容が多様化すると、能力の評価が難しくなってしまうとも言われている<sup>18)</sup>。

しかし、職務内容が包括的になることで、労働監督官自身が、大局的かつ首尾一貫した観点から活動をおこなうことができるし、無駄な重複のない、効率的な監督活動ができるという利点がある<sup>19)</sup>。また、たとえば精神疾患、筋骨格系疾患など、労働時間、労働環境、労働密度、労使対話などの人的、組織的諸要素を総合して解決に取り組まなければならない傷病に対しては、統一的戦略のもとで対策をおこないやすくなる単一の監督官制度のほうがよいといわれている<sup>20)</sup>。ただ、単一の監督官制度は、様々な分野にわたる、より広範な知識が要求されることや、専門家の議論をコーディネートすることなどが求められることから、労働監督官の一層の教育訓練が必要とされる<sup>21)</sup>。

## 3 職務遂行における権限

### (1) 査察の方法および行政的措置

労働監督官には、査察に際してさまざまな権限が認められている。ILOの81号条約12条によると、労働監督官は、予告なく、また昼夜を問わずいつでも自由に作業場に入ることができるとされる。また、監督が必要であると信じるにつき合理的理由がある場合には、日中はあらゆる建物に入ることができる。そして、法規定が厳格に遵守されていることを確認するために必要があると思料される場合には、あらゆる調査、試験、取調べをおこなうことができるとされ、その方法について

詳細に規定されている。

そして、査察の結果、労働者等の健康および安全に対し、差し迫った危険が存在する場合には、操業の停止など、危険因子を即座に排除する措置を講ずることが認められている。また、法規違反が認められた場合、労働監督官は、助言指導をおこなったり過料を科すなど、何らかの行政的措置をおこなうことが認められている(81号条約13条、18条。129号条約18条、24条)。

この行政的措置について、たとえばイタリアでは、労働監督官が査察により、過料のみを科することができるような法令違反を発見した場合には、労働監督官は、使用者に対し、期限を定めて、法令違反を改善するよう「警告」しなければならないこととなっている。使用者がこれに従い法令違反を改善した場合には、過料に上限と下限が定められている場合には最下限を、固定された過料が定められている場合にはその4分の1を科することになる。このタイプの警告は、法令違反が改善可能である場合に用いられ、この場合、労働監督官は警告という手続きを経ることなく過料等を科すことはできない<sup>22)</sup>。一方、労働安全衛生の分野において、労働災害を防止するために必要と認められるときは、労働監督官は使用者に対し、法令違反を改善するよう「命令」を発することができる。法令には使用者が何をすべきかについては規定されていないため、いかなる命令を発するかについては、労働監督官に大幅な裁量権限が与えられている。また、使用者がこれに従わなかったとしても過料はなく、刑事罰に該当する可能性がある場合には、刑事手続きに移行する。

イギリスのHSEの査察においては、過料を科すかたちの行政的措置は規定されておらず、場合によって許認可の取消・制限等の処分がなされる。このほか、行政的措置として、「改善通知(improvement notices)」と「禁止通知(prohibition notices)」という2種類の通知(notices)が用意されている点が特徴的である<sup>23)</sup>。改善通知は、安全衛生法規に違反しているか、あるいは過去に違反した者が再び違反を犯す可能性がある場合に交付される(HSWA21条)。この通知は、違反(の可能性)の内容および監督官がそう考えた

理由などが記載されたうえ、使用者に対しそのような状況を改善するよう要求するものである。一方、禁止通知は、ある企業活動が重大な傷病を生じさせている、あるいはそのおそれがある場合に交付され、当該活動の中止を要求するものである(HSWA22条)。この2つの通知による要請が実現されなかった場合には、刑事手続きに移行することになる。

## (2) 刑事訴追

使用者の違法性の程度が大きい場合には、行政的措置をこえて、刑事罰を科すことが認められている。もっとも、労働監督官がどのような権限をもつかは、各国によって異なり、労働監督官自身に訴追の権限が認められている国がある一方で、監督官に訴追権限はないが、検察官に訴追を促すことが認められている国などがある。たとえばフランスでは、訴追権限はあくまでも検察官にあるとして、労働監督官自身の訴追権限は否定されている<sup>24)</sup>。そのかわり、フランスの労働監督官は、ある法規違反が刑事訴追に相当すると考えた時には、「調書 (procès-verbal)」を作成する。そして、その調書を県知事および検察官に提出し、起訴不起訴の判断を求めることになっている。なお、当該調書は、反証がない限り、法規違反があったことを推定する証拠となる。

イギリスにおいても、スコットランドでは労働安全衛生に携わる監督官に訴追権限がない<sup>25)</sup>。スコットランドの監督官は、地方検察官 (Procurator Fiscal) に報告書を提出することで、この検察官に起訴不起訴の判断を委ねるかたちとなっている。もっとも、イングランドとウェールズの労働安全衛生に携わる監督官は訴追権限を持っている。

## (3) 査察の端緒についての議論<sup>26)</sup>

労働監督官が、何をきっかけに査察をおこなうべきかについては議論がある。労働監督官がおこなう査察のきっかけには、大きく分けて二つある。労働者の申告に応じて査察をおこなうものと、そのような申告とは無関係に、一定の査察計画に沿って定期的に査察をおこなうものである。仮に、それぞれを申告査察、計画査察と呼ぶこととするが、それぞれどのような特徴をもち、またどちら

が適切なのだろうか。

多くの国で、査察総数のうち申告観察の占める割合は高い。たとえば2007年のアメリカでは、賃金、労働時間等に関する査察総数のうち、75%が労働者の申告をきっかけとするものであったとされる<sup>27)</sup>。申告査察は、現実には重大な問題が生じている事業場に対して査察をおこないやすくするという点で、とくに監督官が迅速な措置を講ずる必要がある場合においては、非常に効果的である。しかし、問題点も少なくない。まず、①申告査察は労働者の申告を前提とするものであるため、査察が実施される頃には、すでに重大な結果が生じてしまっていることもある。この場合、労働者の安全及び健康を保護できるタイミングを逃してしまっている場合も少なくない。次に、②労働者の申告は、労働者が監督官に申告すべきと考えるほどの、相対的に重大な違反があった場合にしか行われぬ。ある事業場に、労働者が申告すべきとまでは考えない程度の違反があるにとどまる場合には、いつまでたっても査察が行われぬ可能性がある。また、③労働者の申告は、労働者自身が実際に被害をこうむった場合におこなわれることが圧倒的に多いので、その被害が、たとえ事業場に潜む構造的な欠陥によって引き起こされたものであったとしても、必ずしもそこまで調査が及ぶとは限らず、労働環境の根本的な改善にはつながらぬという問題点もある<sup>28)</sup>。さらには、アメリカでおこなわれた調査によれば、④労働者からの申告件数と、実際に発生した違反事件の数との間には、それほど大きな相関関係はみられないとされ、労働者の申告が必ずしも労働環境を適切に反映したものではないことが明らかにされている<sup>29)</sup>。⑤場合によっては、企業に個人的な恨みをもつ労働者が、企業に迷惑をかけようと、腹いせに査察を要求することもあるようである<sup>30)</sup>。

一方、計画査察は、とくに前触れなく査察を行うので、使用者に対する「サプライズ効果」が大きく、一般的には、その後は法令を遵守する可能性が高まると言われている<sup>31)</sup>。しかし、計画査察についても問題点は数多く指摘されている<sup>32)</sup>。まず、①どのような方針に基づいて査察先の事業場を決定するかが困難であることが挙げられる。

労働災害の多い産業に対して重点的に査察をおこなうという方法はよくとられているが、それ以外に、査察の優先順位を決定する有効な指標はあまり見当たらず、どのように優先順位をつけるかが問題になるとされる。労働者が多いという理由から、大企業を優先するという方法もあるが、大企業ほど法規違反は少ないと言われており、必ずしも有効な方法ではない。次に、②査察をおこなったとしても、法規違反があまり見つからないという点が挙げられる。計画査察は、法令違反があるかないか、またどのような法令違反があるかが分からない状態で査察をおこなうので、査察をおこなったとしても「空振り」に終わることが多い。このほか、③計画査察によったとしても、あくまで企業ごとに存在する問題点を発見できにすぎず、ある産業全体に構造的に存在する法令違反を抽出できるわけではないとの指摘もある。

以上のように、申告査察と計画査察のどちらの査察方法も一長一短であるので、結局は、両者を併用せざるを得ない。もっとも、どのようなかたちで併用すべきかについての、説得的な調査および研究はほとんど見られない。

## IV 労働監督制度の新たな試み

### 1 国家の枠組みを超えた取組み

労働監督行政においては、近年、職務の一層の効率化を目指したさまざまな試みがおこなわれている。そのなかでも、国家の枠組みを超えた労働監督組織を築こうとする試みが見られることは注目すべき点である。EUの欧州委員会には、「上級労働監督委員会 (Senior Labour Inspectors Committee)」(以下、SLIC) という組織がある。このSLICは、1982年に非公式な形で設立されたのち、1995年の委員会決定(95/319/EC)により正式に発足した。SLICの主な任務は、労働安全衛生についての各国共通の原則を定め、またその原則を達成するため各国制度の監査の方法を定めることである。また、各国の労働監督制度の相互理解を深めるとともに、情報交換を行うことなども目指されている。その他、国際的な労働問題に

ついて第三国に援助をおこなったり、労働安全衛生に関するより良い監督制度の構築を目指し、他国の労働監督制度を調査するなど、幅広い活動をおこなっている<sup>33)</sup>。SLICの構成員は、欧州委員会からの委員及び、EU各国の労働監督組織の代表者1名ずつである。委員会は、6カ月に1度開催される。

2003年、このSLICにより、ヨーロッパレベルで初めての、建築業界の労働安全衛生環境の向上を目指す大々的なキャンペーン活動が行われた。マスコミを巻き込んだこのキャンペーンにより、人々の認識が高まり、多くの国で、建築業界の労働災害発生率が低下したほか、行政的措置を講じた件数が減少したと言われている。この成功をうけ、2003年以降、毎年さまざまなテーマでキャンペーンが開催され、EU全体で顕著な成果を上げている<sup>34)</sup>。

## 2 インターネットの活用

### (1) 監督官制度内部での活用

労働監督行政の分野でも、徐々にIT化が進んでおり、それにより労働監督行政の質の向上が図られていることも注目すべき点である。たとえばフランスでは、2000年に、労働省によりSITEREと呼ばれるインターネットネットワークシステムが創設された。これは、労働監督官の業務のサポートおよび、行政文書等のデータベースの提供、監督官どうしの情報交換等を目的とするものである。現在、このサイトには中央政府および地方自治体の行政文書が3000余り保管され、労働監督官が職務遂行の際に使用している。とりわけ、このサイトのなかのCAP SITEREと呼ばれる箇所には、開催された内部会議についてのあらゆる情報および、事業場の査察によって得られたデータが蓄積されている。労働監督官は、これらデータを分析することで今後の査察の計画を立てたり、査察等についての統計資料を作成し、公表するなどしている。さらに、このサイトのRédacと呼ばれる箇所では、監督官が日々の監督活動を記録することができたり、RHRCというアプリケーションが用意され、雇用の終了をもたらすような重大なケースについては、中央政府が

より効率的に監視できるような仕組みがあるとされる<sup>35)</sup>。

また、このような情報提供機能のみならず、監督官の教育を主目的としたサイトも見られる。たとえばベルギーでは、「連邦雇用労働社会協議局 (Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale)」が労働における差別を調査するためのネットワークサイトを立ち上げているが、そこでは、労働差別をどのように発見するか、またそれに対してどのように対処するか等について、労働監督官がトレーニングできるようなプログラムが構築されている<sup>36) 37)</sup>。

国を超えたインターネットネットワークを構築する試みも見られる。EUでは2011年に、欧州委員会の出資のもと、スペインの労働監督局が主導となって、CIBELES (Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System) と呼ばれる国際的なコンピュータネットワークシステムが構築された。これは、外国人の不法就労問題など、国際的な違法労働がなかなか減少しないなか、EUレベルで統一された労働監督システムを構築することを目指し、EU各国における労働監督制度についての情報交換、あるいは、相互協力等を促進することを主目的とするものである。現在、オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、ハンガリー、マルタ、イタリア、ポルトガル、そしてスペインが参加している<sup>38)</sup>。

## (2) 法令遵守の促進のための活用

企業の法令違反に対しては、最終的には罰則が科されることになる。しかし、罰金の額がそれほど高くない場合もあり、特に大企業に対しては、罰則の存在が法規違反を思いとどまらせるほどの抑止効果を持っていないことが問題視されている。これに対して、EU各国は罰金額を上げるなどの対策をおこなっているが、その他、インターネットを活用することで抑止効果を高めようとする国もある。このような取り組みとして有名なのが、デンマークの「スマイリーシステム (Smiley scheme)」である<sup>39)</sup>。これは、デンマークの労働環境局が、各企業を調査し、それぞれの安全衛生環境について、環境の良い企業から順に、グリーンスマイリー、イエロースマイリー、レッドスマ

イリーの3段階に色分けしてインターネットサイトで企業名を公表するものである。また、グリーンスマイリーを獲得した企業のうち、とくに望ましい安全衛生環境を実現している企業については、王冠つきスマイリーを獲得することができる。安全衛生環境を公表された企業が、自主的に安全衛生環境を向上させることを期待するものである<sup>40)</sup>。

## (3) インターネット活用の問題点

以上見てきたように、労働監督行政においてインターネットネットワークを積極的に活用することで、労働監督官相互の情報共有を促進し、労働監督官の職務能力を向上させることができる。また、外部との関係でも、行政の情報をいち早く人々に届けられるし、人々の声も行政に届きやすくなるという利点を有する。このため、インターネットネットワークを活用すれば、労働監督官の増員や監督署の増設などの物理的インフラ整備を殊更に進めなくとも、労働監督行政を効率化できるし、地理的な不平等さを解消できる可能性がある。このように、多くの利点があることから、労働監督行政におけるインターネットネットワークの活用は、国際的な潮流となっていくものと思われる。

しかし、このようなインターネットネットワークの構築には、メンテナンスやプログラムの継続的な更新なども含め、かなりの費用と技術を要することは否定できない。また、インターネットネットワークである限り、システムの故障によって職務遂行に重大な支障が生じることや、不正アクセスによって企業の私的な情報が流出してしまうなどのリスクについても、常に警戒しなければならない。このようなシステムを活用するうえでは、各国が適切なガイドラインを策定することが必要とされよう<sup>41)</sup>。

## V おわりに

### 1 労働監督官制度の国際動向

本稿では、違法労働を監視する制度として中心的な役割を果たす労働監督官制度について、EU諸国を中心にその動向を見てきた。労働監督官制度の規模について、ILOは、先進国では労働者1

万人あたり監督官が1人以上いることが望ましいとしているが、少なくともEUの先進国ではその基準はおおむね満たされており、また国により大きな違いは見られなかった。ただ、すべての分野を統括する単一の監督官制度を有するか、あるいは分野ごとに細分化された監督官制度を有するかについては各国によって違いがみられ、どちらがよいかについては議論されている。そこでは、単一の監督官制度のほうが統一的で効率的な活動がおこないやすくなるが、反面、技術的な指導は困難となること、一層の教育訓練が必要となること等が議論されている。また、査察をおこなった監督官がいかなる権限を有するかについては、過料を科す権限の有無あるいは刑事訴追の権限の有無などの点で、各国さまざまなレポートリーがあることが分かった。しかし、その権限の違いが査察の効果という点でどの程度の違いをもたらすかについては、比較することが難しく、現時点で一定の結論を導くことはできない。このほか、査察については、いかにして査察対象の事業場を決定するかも重要な課題となっている。しかし、申告査察と計画査察のいずれについても一長一短があり、査察対象を決定する有効な方法はいまだ明らかとは言えない。

このような状況のもと、各国は、より効果的に職務を遂行するため、国際的な連携の強化やインターネットの活用など、模索を続けている。まだ試行錯誤の段階と言えるが、うまくいけば労働監督行政の格段の効率化を実現できる可能性があり、今後もこのような取組みは盛んになっていくものと思われる。

## 2 より実効的な労働監督行政を目指して

本稿では、各国の労働監督官制度が有する違法労働監視体制について、規模、内容あるいは権限等の面から、分析をおこなった。しかし、労働監督官および労働監督行政の職務は、労働法規等の実効力を確保するために様々な監視体制を構築することだけではない。それとともに、法制度あるいは安全衛生等に関する情報を使用者及び労働者に提供し、啓蒙をおこなうことも重要な任務である<sup>42)</sup>。企業がそもそも違法な状況に陥らない

ようにすることのほうが重要であることに鑑みると、労働監督官制度の内容や権限の細部にわたる違いはさほど重要ではないのかもしれない。インターネット等を活用し、また他の公的機関あるいは労働組合等との連携を図りながら、事前の啓蒙活動をいかにおこなっていくかといった点も、監視体制の構築とともに十分に議論されるべきであろう<sup>43)</sup>。しかし、この点について分析した資料は国際的にも国内的にもほとんど存在しておらず、今後の研究および議論の蓄積が待たれるところである。

いずれにせよ、労働監督行政全般について、分析、研究をおこなった資料があまりにも少ないのが現状である。より実効的な労働監督行政を実現するためにも、各国の労働監督制度についてインフラ状況およびその効果についての分析、あるいは国際的な比較研究を一層充実させていくことが不可欠となろう。

- 1) 労働基準監督制度を国際的視点も踏まえ総合的に紹介、分析したものとして、日本労働法学会編「労働基準監督制度の再検討」日本労働法学会誌50号(1977年)。
- 2) ILOによる労働監督体制の構築については、平野毅「ILOにおける労働監督制度」日本労働法学会誌50号96頁以下(1977年)参照。
- 3) なお、この第30回総会において、鉱業、運輸業についての労働監督勧告(82号勧告)も採択された。
- 4) 菅野和夫『労働法〔第10版〕』(弘文堂、2013年)123頁以下参照。
- 5) ILO, *Labour administration and labour inspection*, ILO, 2011, p. 5.
- 6) *Id.*, p. 6.
- 7) *Ibid.*
- 8) *Ibid.*
- 9) David WEIL, *A strategic approach to labour inspection*, *International Labour Review*, 147, 2008, p. 351; Giuseppe CASALE and A. SIVANANTHIRAN, *Fundamentals of labour administration*, ILO, 2010, pp. 45-46.
- 10) もともと、これは、厳密な意味での労働監督官 (*inspecteur du travail*) とその職務を補佐する労働監督官補 (*contrôleur du travail*) をあわせた数値である。厳密な意味での労働監督官の数は、2012年現在、743人である。フランスの統計は、*Bilans & Rapports L'inspection du travail en France en 2012*, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2012による。
- 11) なお、その近隣諸国では、ロシアおよびウクライナがおよそ3万人に1人となっている。
- 12) フランスの労働監督制度の概要については、Thomas KAPP, Paul RAMACKERS et Jean-Pierre TERRIER, *Le système d'inspection du travail en France, 2e éd.*, edition liaisons, 2013.

- 13) Décret n° 2008-153 du 30 décembre 2008.
- 14) Mario FASANI, *Labour Inspection in Italy*, ILO, 2011, pp. 19-20.
- 15) *Id.*, pp. 23-26.
- 16) イギリスの労働監督制度の概要については, Virginia MANTOUVALOU, *Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The case of the United Kingdom, Working Document Number 19*, ILO, 2011 および, ILO のウェブサイトを参照。(http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\_112675/lang-en/index.htm)
- 17) このような制度を有する国としては, イギリスのほか, ドイツ, デンマークなどが挙げられる。*A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Union, 2012, p.11.
- 18) Thomas KAPP, Paul RAMACKERS et Jean-Pierre TERRIER, *op. cit.*, pp. 64-65.
- 19) *Ibid.*
- 20) Jean BESSIERE, *L'activité de l'inspection du travail dans un contexte de fortes évolutions, Dr. social*, 2011, p. 1024.
- 21) Mario FASANI, *op. cit.*, p. 26 参照。
- 22) *Id.*, pp. 30-33.
- 23) Virginia MANTOUVALOU, *op. cit.*, p. 4.
- 24) Thomas KAPP, Paul RAMACKERS et Jean-Pierre TERRIER, *op. cit.*, pp. 430-451.
- 25) Virginia MANTOUVALOU, *op. cit.*, p. 4.
- 26) 基本的には David WEIL, *op. cit.*, p. 349 の議論による。
- 27) *Id.*, p. 356.
- 28) *Ibid.*
- 29) *Id.*, p. 357.
- 30) Mario FASANI, *op. cit.*, p. 28.
- 31) *Ibid.*
- 32) David WEIL, *op. cit.*, pp. 364-368.
- 33) SLIC の詳細は, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&intPageId=685> 参照。
- 34) ILO, *op. cit.* note 5) , p. 95.
- 35) *Id.*, p. 54.
- 36) *Ibid.*
- 37) さらに, 労働監督行政内部のみならず, その他の行政機関との情報共有のために, インターネットネットワークを活用しようとする国も現れ始めている。2011年現在, スペインでは, 労働監督官と社会保障機関とで情報を共有できるようなシステムの構築を試みているとされる。*Id.*, p. 55.
- 38) *Id.*, p. 58.
- 39) ILO, *ILO standards on occupational safety and health: Promoting a safe and healthy working environment*, ILO, 2009, p. 33.
- 40) 2014年10月現在, 王冠つきスマイリーを獲得した企業が3478社, グリーンスマイリーが7万6340社, イエロースマイリーが6480社, レッドスマイリーが908社となっている。<http://arbejdstilsynet.dk/>
- 41) 以上につき, ILO, *op. cit.* note 5), p. 58.
- 42) *Id.*, p. 59.
- 43) イギリスにおける取組を紹介したものとして, Virginia MANTOUVALOU, *op. cit.*, pp. 23-25.

すぎき・としはる 大東文化大学環境創造学部非常勤講師 (法科大学院兼任)。最近の主な著作に「労働者の傷病と就労可能性判断における産業医の役割——フランス労働医が有する就労可能性判定機能の歴史的な分析を手がかりとして」早稲田大学博士論文 (2013年)。労働法専攻。