

目 次

序 論	1
第1編 総 論	3
第1章 経済社会環境の変化と労働行政	3
第2章 国・県・市町村の労働行政と今日的課題	7
1 国・県・市町村の労働行政の領域	7
2 雇用促進事業団と労働行政	13
3 労働行政の総合行政化	15
4 地方事務官制度と労働行政	16
5 労働福祉施設と地域性	17
第3章 県労働行政の改革の方向	19
1 国主導型の労働行政から地域性に根ざした労働行政への転換	19
2 県機能の純化と役割の明確化	20
3 縦割行政から総合行政化へ	21
第2編 労働部事務事業調査の分析	22
第1章 調査の概要	22
1 調査の目的	22
2 調査の内容	22
3 調査の結果	23
(1) 調査の方法	23
(2) 調査の分析及び問題点の抽出	23
(3) 都道府県に対するアンケート調査の実施	24
4 事務事業の性格からみた調査の分析	32
第2章 調査からみた労働行政の現状と課題	35
第1節 調査評価の視点	35
1 労働部機関委任事務の評価	35
2 「国に対する補完事務」の評価	36
3 労働行政の全体的領域	37
第2節 労働行政における現状と課題	38
1 労政行政の特色	38
2 中小企業関連行政	38
3 労働講座、勤労者福祉対策	40

第3節	労働福祉行政における現状と課題	42
1	労働福祉行政の特色	42
2	労働福祉事業の現状と課題	43
(1)	労働金庫	43
(2)	中小企業退職金制度	43
(3)	中小企業従業員持家資金利子補給制度と労働者生活資金貸付制度	44
(4)	労働安全衛生対策	44
3	労働福祉施設	45
(1)	労働福祉施設の位置づけ	45
(2)	労働福祉施設の実態と変遷	46
(3)	労働福祉施設の課題	47
第4節	職業安定行政における現状と課題	48
1	職業安定行政の特色	48
2	職業安定行政における「国に対する補完事務」の実態	49
(1)	新規学卒者等職業指導対策事業	49
(2)	心身障害者雇用対策事業	50
3	県単事務事業と地方事務官のかかわり	50
4	職業相談センターにおける業務内容の実態	51
第5節	職業訓練行政における現状と課題	52
1	職業訓練行政の特色	52
(1)	国主導型の職業訓練行政	52
(2)	職業訓練行政における県の位置づけ	53
2	職業訓練行政における機関委任事務	53
(1)	職業訓練計画の策定	54
(2)	事業内職業訓練の認定	54
(3)	中小企業事業内職業訓練補助事業	54
(4)	技能検定の実施等の事務	55
3	職業訓練校の現状と課題	56
(1)	職業訓練校の設置	56
(2)	職業訓練校の行う訓練事業	59
第6節	失業対策事業における現状と課題	61
1	失業対策事業の特色	61
2	本県における失業対策事業の現状	61
(1)	就労者の高齢化	61
(2)	事業の種目	61
(3)	国庫補助金	61

(4) 事業主体市助成	62
3 失業対策事業における課題	62
第3編 事務事業調査を通して見た役割分担についての提言	65
む す び	73
(参 考) 都道府県労働行政事務事業調査の概要	75

序 論

近年「地方の時代」が提唱され、全国的にその実現に向けての気運が高まっているが、これはなぜであろうか。戦後の高度経済成長期においては、産業優先の目的のもとに経済的効率が求められ、その流れに沿って諸々の機能を過度に中央に集中する社会システムがつくられた。国と地方自治体を通ずる行財政システムも例外ではない。地方自治体がその権限と責任において処理すべきものにまで国が関与し、地方自治体の自主性と創意性を著しく阻害してきた。また、高度経済成長は、都市問題や公害問題等の様々な弊害をもたらすとともに、他方では、住民の生活様式や価値意識の変革をも生み出した。しかし、昭和 48 年の石油ショックを契機として安定経済成長期に突入したことにより、従来の中央集権的システムで多様化する住民ニーズに対応することは、非常に難しくなってきた。このような状況の変化の中で、きたるべき都市型社会や高齢化社会に対して新しい質の高い福祉社会をつくりあげるためには、住民と地域を基盤とした政策とそれを可能にするシステムへの転換が要請される。各地域がそれぞれの特性を生かし、豊かに発展していくためには、中央に過度に集中している権限をできる限り地方に移譲する分権的なシステムに転換しなければならないのである。つまり、地域や地方自治体が尊重される「地方の時代」の実現が求められている。

「地方の時代」を提唱した本県においても、他の地方自治体に先がけて様々なシステム転換の試みを進めてきた。国と地方を通じる行財政システムについても、自治と分権の立場から、現行システムの抜本的な見直しを行い、その改革に向けて地方自治体の場から具体的な実践と実証的な問題提起を行っている。例えば、生活に密着する行政は、できる限り住民に身近な自治体で実施するために権限移譲等によって市町村の自治機能を高めるとともに、県行政内部についても分権化を進めること、また、自治と分権の確立をはかるために国と地方を通ずる行財政システムの転換を求め、全体として国・県・市町村の相互関係の改善と行政責任の明確化を図ること等は、いずれも県政の重要な目標となっている。その目標を実現するために、ここ数年来、神奈川県は「神奈川県地方行財政システム検討委員会」を設け、次の事項に取り組んできた。

県事務事業のうち、市町村が処理することが適当なものの移譲

県・市町村間の県単独市町村補助金や許認可等の事務手続の改善

県行政内部の分権化を進めるための、地区行政センター等出先機関への権限の移譲

自治と分権を進めるため、地方行財政制度の改革について、国に対し実証的な問題提起と働きかけ

さらに市町村の財政基盤の強化のための市町村振興助成制度の見直しや県と市町村の共同・協調関係の確立をめざした市町村の県政参加と県・市町村対等の人事交流システムを実施している。

私たちの研究もまた、こうした県政全体の流れと機を一にしており、「国・県・市町村の役割」という課題が自治総合研究センターの研究テーマとして選定され、研究チームが発足したのもそうした背景をもっている。

ところで、国・県・市町村の役割分担論は、分権論の軸をなす課題であり、それだけに以前から様々な議論がなされてきた。それらの議論をふりかえてみると、国・県・市町村の役割分担についての一般論は、すでに出尽している感さえあるにもかかわらず、あらためて役割分担論が今日要請されるのはなぜだろうか。新しい時代における新しい役割分担論の必要ということもその理由の一つであろうが、それ以上に一般論の正当性を具体化する手だてこそが、今日の役割分担論に求められているのではないだろうか。このような視点から従来の議論をふりかえてみると、次のような論点を指摘することができる。

人口、財政等の行政規模をはじめそれぞれ内容の異なる自治体を画一にとらえて、議論される役割分

担論には限界があるのではないか。

役割分担の明確かつ具体的な基準は、現在存在しないが、それは、どの分野にも共通な基準を策定しようとして、かえって基準づくりを難しくしているという事情があるのではないか。

そこで、研究チームとしては、これらのことを前提として、研究のねらいを次のように絞った。

国・県・市町村の役割分担とはいいいながらも、特に「神奈川県」という行政主体に着目した本県独自の役割分担とすること

一般論より現実的な事務事業の調査を中心に実施する事例研究とし、特定の行政分野を取り上げ、実証的に分析・検討を加えながら役割分担を明確にしていくこと

それでは、どの分野の事務事業や施策に視点をあてるべきかということになり、次のような分野が候補にあがった。

国・県の関係で役割分担を見直すべき分野（労働行政・農業行政等）

今日的行政課題であるが役割分担が明確でない分野（青少年行政・環境行政等）

部局間にまたがる行政分野で今後総合的な対応が必要とされる分野（婦人行政・中高年行政・心身障害者福祉行政等）

これらについて、様々な視点より検討を加えた結果、次の理由により労働部の事務事業を研究対象として選んだ。

国との重複行政のある分野であること

一般に労働行政は、主に国の行政として実施されているが、地方自治体においても現在かなりの部分について「国に対する補完」として、あるいは、独自の施策として実施している。

国との関係で問題点が種々指摘されている分野であること

例えば「地方事務官」「機関委任事務」等の問題が指摘され、改善が望まれている。

各部行政から総合行政へと転換が迫られている分野であること

今後労働部行政は、中高年雇用、婦人労働問題、心身障害者雇用等他部局とも関連を持ちながら施策の総合化を図らなければならない。

事務事業として見直しが迫られている分野であること

社会経済情勢の変化により事務事業や制度がそれに対応するために見直しを迫られているものや、いわゆる国や市町村の体制が整うまで県がパイロット的に実施する先導的政策で、その見直しをする必要がある。

地域の自主性と創意が尊重されるべき分野であること

本県には、京浜工業地帯という巨大な工業地帯を擁している特殊性があり安定経済成長に入った現在、全国一率の労働行政より、特殊性を考慮して地域に根ざした労働行政を行う必要がある。

以上の理由から労働部行政を研究の対象としたわけであるが、私たちは、この研究によってどの行政分野にも通用する役割分担の基準づくりをめざしているわけではない。もとより、今日の県行政における国と県の関係は、他の行政分野においても多かれ少なかれ労働部行政と共通する側面がある。その意味で労働部行政を対象とした役割分担の実証研究は、部分的に他の行政分野の見直しに寄与すると思われるが、本研究のねらいは、あくまでも労働部行政に限定されたものであり、むしろ個別の行政分野における実証研究が今後県政の全部局に拡大されることによって県政全体としての役割分担論を再構築できるものと展望している。

第1編 総論

第1章 経済社会環境の変化と労働行政

敗戦による混乱期から復興期にかけての大量失業の問題、昭和30年代における産業構造の変化にともなう炭鉱離職者あるいは駐留軍関係離職者等への対策、さらに高度経済成長期における労働力不足への対応と、戦後の労働行政は経済社会環境の変化と密接にかかわりあって進展してきた。そして現在は、昭和40年代後半に起きた石油ショックを契機として、高度経済成長期とは異なる新たな経済社会状況が生み出されている。

それまで、わが国の経済は安価な石油に依存して高度経済成長を達成してきたが、昭和48年に始まる第1次、第2次石油ショックは、約10年間にほぼ30倍の原油価格の値上りをもたらした。経済を低成長へと推移させていた。このことは、すでに「Uターン」「Jターン」現象といった言葉で表わされているように、全国的規模で流動しつつあった都市への労働者の集中を沈静化させ、産業構造を知識集約化、サービス経済化の方向へ向かわせるなど、新たな社会状況を作り出してきている。また「ゆとり」「生活の質の向上」といった人間尊重の気風を生み出すきっかけともなっていた。

さらに、急速に進行する社会の構成員の高齢化の問題、婦人の社会進出の増加、心身障害者を含めたトータルな社会の発展の要請なども今後の経済社会環境を構成する重要な視点となっている。

研究チームでは、労働行政を手がかりに「国・県・市町村の役割分担」に関する実証的研究を進めてきたが、ここでも経済社会環境の変化に応じて、新たな課題が示されている。とりわけ 雇用の場の確保と職業の安定（とくに中高年齢者の雇用問題） 社会的弱者の社会参加（婦人・心身障害者の雇用問題）

産業構造変化への対応、などが今後の労働行政の取り組みにおいて重要性を増すと思われる。以下本県の状況も含めて少し詳しく触れてみる。

雇用の場の確保と職業の安定

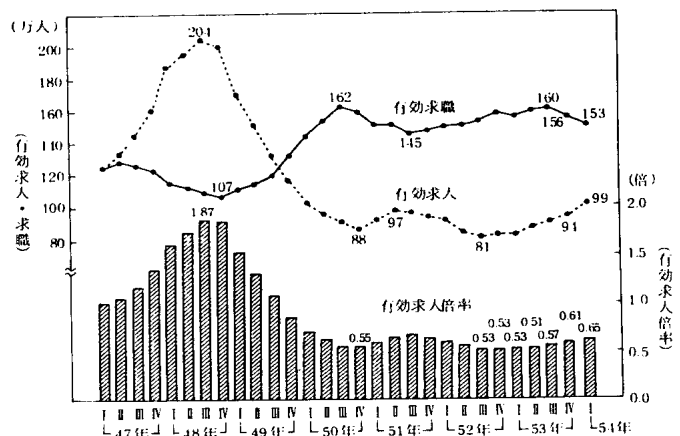
（とくに中高年齢者の雇用問題）

石油ショックによる経済成長の減速化にともない労働力需要の伸びが鈍化し、全国的に昭和49年以降求職超過の状況にある。（図1）このことは、高度経済成長期の経済効率化の要請 労働力不足解消の要請を「雇用の場の確保と職業の安定」の要請へと変化させた。

本県の状況をもみても（図2）のように昭和49年までは有効

図1 有効求人・求職、有効求人倍率の推移（全国）

（季節調整済値）



資料 労働省「職業安定業務統計」

求人倍率は、求人超過の状況にあったが、昭和50年に0.70倍となって以来求職超過の状況が続いている。これを年齢層別にみると、とくに中高年と定義される45歳以上の層の求職状況が深刻である。

中高年齢者（45歳以上）の求職件数および求職全体に占める割合は昭和48年には1万3315人、31.9%であったが、昭和53年には3万2914人、45.1%にまで増加している。（図3-1、図3-2）一方、これに対する求人は、昭和53年現在45歳～54歳層で0.48倍、55歳～64歳層で0.12倍となっており、44歳以下の0.94倍に比べて著しく低下している。

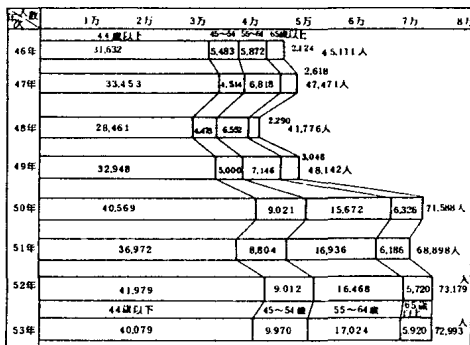
また将来的な労働者人口の推移をみても、高度経済成長期に大量の労働者が本県に流入してきているため、45歳～64歳層の増加割合は昭和50年を100とした場合、全国では、昭和53年116、昭和60年120であるのに対し、本県では昭和53年127、昭和60年159とほぼ2倍のスピードになると予想されており、中高年齢者の雇用問題が一層深刻になるとと思われる。

（図4）

社会的弱者の社会参加（婦人・心身障害者の雇用問題）

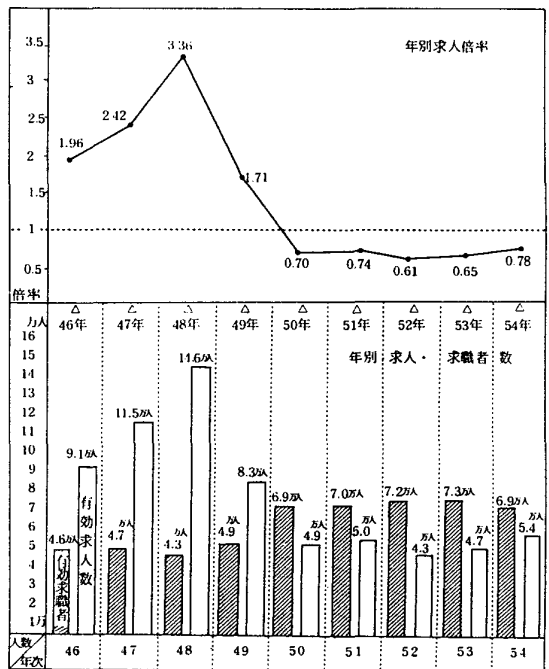
従来労働者としての婦人は、男子労働者を補完するものとして位置づけられてきたが近年、主婦層の

図3-1 年齢別常用有効求職者数の推移（神奈川県）



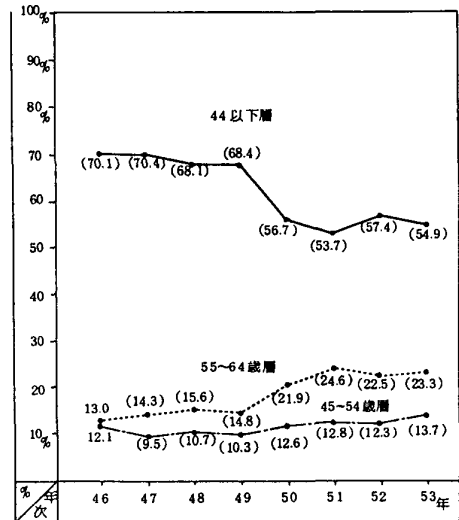
（注）1.学卒を除く 資料：神奈川県労働白書

図2 年別求人・求職者数および求人倍率（神奈川県）



資料：神奈川県労働白書

図3-2 年齢別常用有効求職者の構成比の推移（神奈川県）



資料：神奈川県労働白書

雇用の場への進出をはじめ、社会参加が大幅に進んでいる。本県でも婦人就業者は昭和54年現在92万9000人であり、全就業者数の30.8%を占めている。しかし雇用の場の確保あるいは、労働条件等の面で依然不利な立場にある。その有効求人倍率をみても本県では、昭和54年度現在0.38倍で男子の1.12倍と比べて大きく劣っており、数年来大きな進展はしていない。(図5)

また、心身障害者を含めた社会全体の福祉追求の気運が高まっている中で、心身障害者の職業を通じた社会参加が労働行政において重要な課題となっている。国では、すでに法定雇用率を1.5%と定め、企業における心身障害者の雇用機会の拡大を図っているが十分な進展をみせていない。本県の雇用状況においても、法定雇用率1.5%を達成していない企業が46.7%、実質雇用率が1.23%と、改善の余地が大きい。(図6)

産業構造変化への対応

石油ショックは、従来のエネルギー依存型から省エネルギー型の産業構造に転換をうながし、今後は知識集約化、サービス経済化の方向への展開が予想されている。したがって、この分野における雇用の拡大、創出、あるいは新たな職業能力の函養が必要となっている。本県においても頭脳センター構想等の関連施策と整合性を図りながら、職業訓練体制のあり方について検討が開始されている。

このような課題に対して国では、

昭和46年 「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」の制定

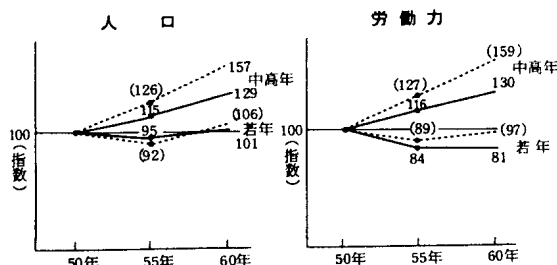
昭和52年 昭和35年制定の「身体障害者雇用促進法」を抜本的に拡充すべく全面改正

昭和54年 雇用対策法に基づく「第四次雇用対策基本計画」を策定

といった法制面から対応がなされている。

しかし、これらの課題の特質を考えると、中高年齢者、婦人、心身障害者は地域移動性が少なく、

図4 若年・中高年齢別人口・労働力の将来推計



(注) 実線 = 全国 点線 = 神奈川県
資料：神奈川県労働白書

図5 婦人求職・求人状況(神奈川県)

年度	人数				有効求人倍率(A/B)
	1万	2万	3万	4万	
51年度	A 月間有効求職者数 27,455人				0.53
	B 月間有効求人人数 51,414人				
52年度	A 月間有効求職者数 30,388人				0.35
	B 月間有効求人人数 87,110人				
53年度	A 月間有効求職者数 31,447人				0.32
	B 月間有効求人人数 98,130人				
54年度	A 月間有効求職者数 31,498人				0.38
	B 月間有効求人人数 82,892人				
(男子) 54年度	A 月間有効求職者数 38,286人				1.12
	B 月間有効求人人数 34,243人				

(注) 新規学卒、パートタイマーを除く 資料：神奈川県労働白書

図6 身体障害者雇用状況(民間企業)の推移(神奈川県)

年度	人数					実用率	民間企業の割合
	1万	2万	3万	4万	5万		
52年	雇用労働者数 425,628人					12.6%	46.4%
	身体障害者雇用労働者数 5,373人						
53年	雇用労働者数 418,433人					12.3%	46.3%
	身体障害者雇用労働者数 5,148人						
54年	雇用労働者数 426,436人					12.3%	46.7%
	身体障害者雇用労働者数 5,263人						

(注) 各年6月1日現在 資料：神奈川県労働白書

雇用の場を地域に求めることが多い。また、それぞれの課題は単に労働分野だけではなく福祉、医療などの諸分野との関連の中で総合的取り組みの必要性が高いと考えられる。したがって、今後は、省庁間の独立性が強く、総合的な取り組みをしにくい国よりも地域の行政を総合的に担当する自治体の役割が増大すると考えられる。

これまでみてきたように、経済社会環境の変化は、労働行政に新たな課題・方向を示しており、それに応じた検討が迫られているといえよう。

従来、都道府県の労働行政は、全国一律性の要求から比較的国の意思が反映されてきた分野である。例えば、職業安定行政については、県庁内に職業安定課を置き、第一線機関として公共職業安定所が設置されているが、その中で都道府県知事は、国の行政についての中間監督機関として位置づけられているにすぎない。また、人事的には職業安定課・公共職業安定所のそれぞれの職員は、労働事務官・地方事務官と呼ばれる国の職員が配置されるなど変則的な状態にある。職業訓練行政においても職業訓練校のカリキュラム、設備についてまで国の指示があり地方自治体の発想を生かせる余地は少ない。

前述のように、労働行政における地方自治体の役割が増大する状況の中で、このような制度は地域内の解決の障害にならないであろうか。また、市町村における取り組みも、労働相談をはじめとして労働講座・労働福祉などの分野で、積極的に始められつつあるが、その一方で施策内容あるいは、取り組みの姿勢において市町村間でかなり相違がある。また、すでに実施されている事業の中には、県の事業として実施されているものもあり、県・市町村間の重複がみられる。

このように、国・県・市町村の役割分担をめぐる問題点は多いが、あるべき姿を求めて「役割分担」の視点から検討を進めることも新たな切り口を提示してくれるように思える。

第2章 国・県・市町村の労働行政と今日的課題

労働行政は、労使関係や労働条件など社会政策の問題や、労働者の失業対策などの経済的側面から、元来国の事務と考えられ、県・市町村は、おもに国の企画立案した事務を補助的に執行している面が強い。

しかし、最近では、社会の状況の変化に対応して、労働行政で実施しなければならない行政分野の裾野が広がっている。中高年・婦人・心身障害者対策などは、もっぱら国の行政に頼るといってよくなく、県内部の施策と一体となって総合的に実施すべき分野と考えられるし、週休二日制度の普及など余暇時間の増大に対処する労働福祉行政などは、県・市町村で調整し、実施しなければならない分野である。また、地方事務官の制度は、各種の審議会の答申で廃止の方向が打ち出されているにもかかわらず、いまだ改善されていない古くて新しい課題である。

このような観点から、国・県・市町村の労働行政の領域の現状 雇用促進事業団（特殊法人）の労働行政における役割 中高年・婦人・心身障害者対策等他部局とのかかわりのある行政分野の現状、地方事務官制度の現状 地域にかかわりの深い労働福祉施設のあり方について、以下記述する。

1 国・県・市町村の労働行政の領域

(1) 行政機構および組織の実態

国における労働行政の所管は労働省であり、労働省の組織機構は図7.のようになっている。同省の内部部局としては、総括管理部門である大臣官房・統計情報部を除くと、労政局、労働基準局、婦人少年局、職業安定局および職業訓練局の5局と3部、30課、2室からなり、その他附属機関として各種審議会、研究所等がある。

また、各部道府県に設置されている労働省直属の支局分室として、各部道府県に1か所の労働基準局と婦人少年室があり、その他出先機関として各部道府県に数か所の労働基準監督署と公共職業安定所が設置されている。

次に本県における労働部の組織形態は、図8のとおりであり、職員配置の状況は、表1のようになっている。本県の機構は労働総務室、労政課、労働福祉課、職業安定課、雇用保険課、職業訓練課、失業対策事業課の1室6課からなり、出先機関として労働センターが県内9か所、職業訓練校が11校と技能開発センター等の訓練関連施設が4か所、失業対策事業所が3か所、公共職業安定所は国の機関であるが、県内に15か所、さらに労働福祉会館等の労働福祉施設が8か所設置されている。職員構成としては、職業安定課、雇用保険課、失業対策事業課及び各公共職業安定所には、地方事務官又は労働事務官が総計で722人配置されている。労働部の職員総数が1,407人であるから、約半数以上は国の職員が占めていることになる。（なお、地方事務官制度については、第2章-4で詳述する。）

次に県内で労働関連行政を実施している市町村の担当課は、表2のとおりである。労働関連部門だけで独立した部課があるのは、横浜・川崎の政令指定都市を含めて大規模な市に限られており、その他の市町村では経済工商関連の部門等で付随的な事務として実施されているのが現状である。

(2) 国・県・市町村の労働行政の分野

以上が労働行政を所管する国・県・市町村のそれぞれの組織機構の概要であるが、組織体系からも明らかのように、労働行政は基本的には国と県との行政分野とされており、そのうち職業安定行政、

雇用保険行政及び労働基準監督署が行う労働災害、労働安全衛生行政等に関しては、国の機関または国の職員が直接的に執行している国の事務である。また、労政行政、労働福祉行政、職業訓練行政、失業対策事業行政については、都道府県がおもに実施主体となっているが、基本的には国主導型の行政であり、最終的な権限を国が留保している機関委任事務や団体委任事務が多く、根拠となる法律だけでも表3に整理したように多数にのぼっている。

また市町村自治体レベルの労働行政へのかかわりは、従来あまり積極的には行われていなかったが、昨今社会情勢の変化と住民ニーズに対応して増大していく傾向にある。市町村が実施している労働行政は、おもに地域に密着した福祉サービスの観点からなされており、県と市町村との役割分担の関係においては、労働（勤労者）福祉行政の領域で競合する関係にあるといえることができる。

そのような視点から、本県における国と県と市町村との関連する事務事業を整理して対比したのが表4である。これから明らかなように、国と県と市町村との類似事務事業がいくつか重複して実施されており、それぞれの役割分担が必ずしも明確になされていない。

このような重複行政の実態は、福祉施設等のハード行政の分野でも、国・県・市町村がそれぞれ独自に施設を設置しているなど、役割分担が不明確であり、利用者の立場の視点から適正な配置がなされているとはいいがたい。

図7 労働省機構図

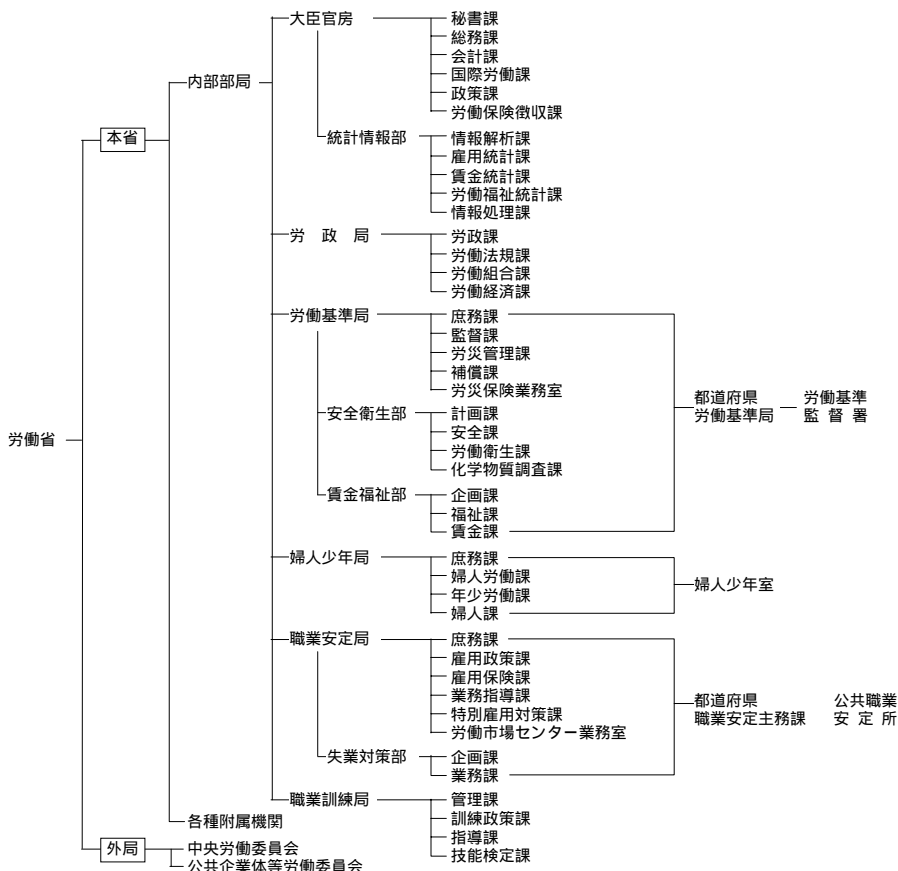


図 8 神奈川県機構図

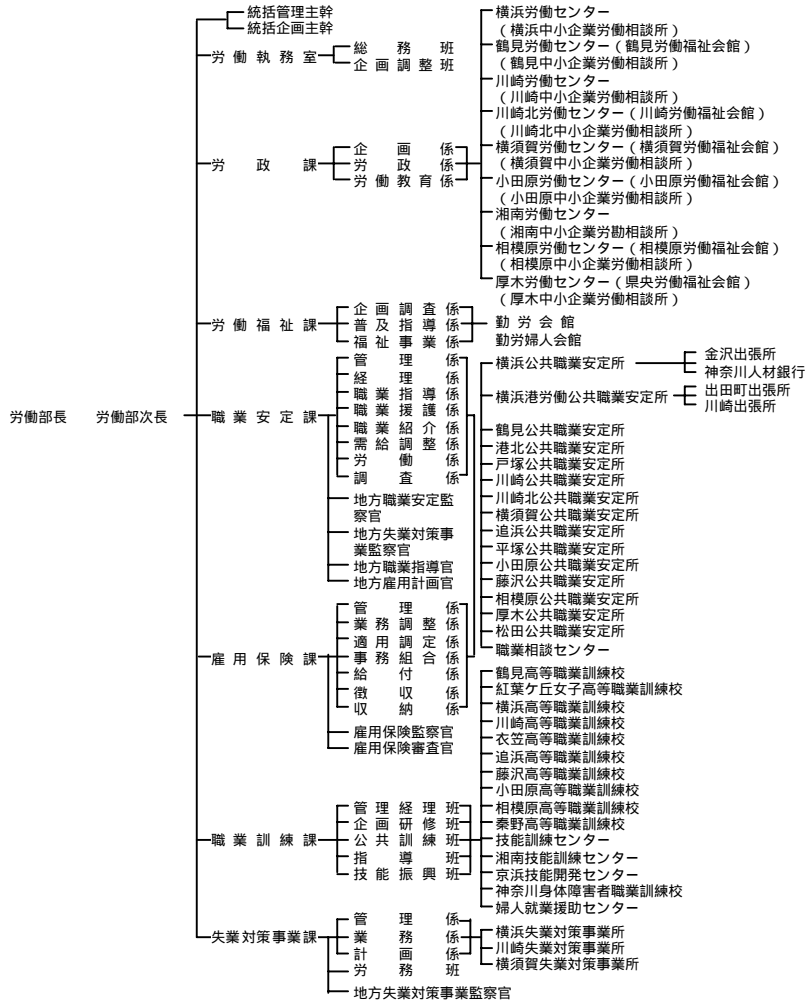


表 1 職員配置表

本 庁	職員数 (国の職員)	出 先 機 関	職員数 (国の職員)	総 数 (国の職員)
労働総務室	20			20
労働課	21	各労働センター	109	130
労働福祉課	17	勤労会館 勤労婦人会館	28	45
職業安定課	11 (36)	各公共職業安定所等	20 (635)	31 (671)
雇用保険課	(49)			(49)
職業訓練課	38	各職業訓練校等	323	361
失業対策事業課	17 (2)	各失業対策事業所等	81	98 (2)
計	124 (87)		561 (635)	685 (722)

表2 市町村労働行政担当課一覧

(55年6月1日現在)

番号	市町村名	部 課 名	番号	市町村名	部 課 名
1	横 浜 市	市民局相談部 勤労市民室	19	綾 瀬 市	市民部 農政商工課
		" 勤労福祉課	20	葉 山 町	産業観光課
2	川 崎 市	市民局市民部 勤労市民課	21	寒 川 町	経済課
3	横 須 賀 市	市民部 社会課	22	大 磯 町	経済観光課
4	平 塚 市	" 地域づくり課	23	二 宮 町	経済課
5	鎌 倉 市	" 労政課	24	中 井 町	民生課
6	藤 沢 市	企画調整局広報文化部 勤労市民課	25	大 井 町	経済課
7	小 田 原 市	経済部 商工課	26	松 田 町	"
8	茅 ヶ 崎 市	社会福祉部 社会課	27	山 北 町	総務課
9	逗 子 市	市民部 市民総務課	28	開 成 町	経済課
10	相 模 原 市	民生局社会福祉部 福祉総務課	29	箱 根 町	観光産業課
11	三 浦 市	総務部参事 (総務課)	30	真 鶴 町	産業観光課
12	泰 野 市	環境経済部商工観光課	31	湯 河 原 町	観光課
13	厚 木 市	経済部勤労福祉担当主幹 (商工観光課)	32	愛 川 町	商工課
14	大 和 市	保健経済部 商工課	33	清 川 村	総務課
15	伊 勢 原 市	経済部 商工観光課	34	城 山 町	管理課
16	海 老 名 市	経済環境部 商工課	35	津 久 井 町	総務課
17	座 間 市	生活環境部 産業課	36	相 模 湖 町	"
18	南 足 柄 市	商工観光課	37	藤 野 町	管理課

表3 労働行政関連法律一覧表

行政区分	関連法律
1. 労政・労働福祉行政 (労働基準行政を含む)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働組合法 ・ 労働関係調整法 ・ 労働金庫法 ・ 中小企業退職金共済法 ・ 勤労婦人福祉法 ・ 勤労青少年福祉法 ・ 賃金の支払の確保等に関する法律 ・ 最低賃金法 ・ 家内労働法 ・ 社会保険労務士法 ・ 勤労者財産形成促進法 ・ 労働安全衛生法 ・ 作業環境測定法 ・ じん肺法 ・ 炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法 ・ 労働災害防止団体会
2. 職業安定行政 失業対策行政	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用対策法 ・ 特定不況業種離職者臨時措置法 ・ 特定不況地域離職者臨時措置法 ・ 国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法 ・ 職業安定法 ・ 緊急失業対策法 ・ 中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法 ・ 身体障害者雇用促進法 ・ 建設労働者の雇用の改善等に関する法律 ・ 港湾労働法 ・ 炭鉱離職者臨時措置法 ・ 駐留軍関係離職者等臨時措置法
3. 職業訓練行政	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職業訓練法
4. 雇用保険行政	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用保険法 ・ 労働者災害補償保険法 ・ 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 ・ 労働保険料の徴収等に関する法律

表4 労働福祉行政における国・県・市町村の類似事業

国	県	市 町 村
勤労青少年ジャンボリー大会	勤労者美術展	勤労者美術展補助 (4)
勤労青少年教養講座	勤労者文芸コンクール	労働祭 (5)
勤労青少年指導者大学講座	地域勤労者文化祭文化講演会	はたらく者のふるさと祭り (5)
	勤労青少年の日記念大会	新しい勤労青少年を迎える つどい (6)
	勤労青少年福祉推進者 協議会助成	勤労青少年生活文化展 (2)
		青年教室
中小企業等雇用福祉推進費	中小企業従業員持家資金 利子補給	勤労者住宅資金利子補給 (19)
労働福祉問題対策費	労働者住宅資金貸付金	勤労者互助金補助 (4)
	中小企業福祉施設整備資金 利子補給	勤労者福祉貸付資金預託 (9)
	厚生年金等住宅転貸融資 つなぎ資金預託	厚生年金等住宅転貸融資 つなぎ資金預託 (3)
	労働者生活資金貸付金	勤労者生活資金補助 (6)
勤労青少年ホーム	勤労会館運営	勤労会館運営 (3)
働く婦人の家建設補助	勤労婦人会館運営	会館自主事業
中高年齢労働者福祉センター	労働福祉会館運営	福利厚生事業 (3)
勤労総合福祉センター	労働福祉施設助成	勤労団体文化体育事務補助 (9)
	勤労婦人文化教室	勤労者体育大会補助 (3)
	〃 健康教室	
	中高年問題セミナー	
	中小企業退職金共済費	中小企業退職者共済事業 (9)
	労働災害防止団体助成	安全週間推進大会 (4)
	労働大学講座	勤労者市民講座、労働講座 (4)
	勤労婦人大学講座	中小企業労働研修講座

注()内は、類似事業実施市町村の数

2 雇用促進事業団と労働行政

労働行政は、わが国の経済政策と密接な関係を持ちながら、経済発展に即して様々な政策の展開を見せている。国のコントロールの下に時代の要請に即した労働行政の展開を支援するものとして第三セクターである特殊法人が設置された。労働行政関係の特殊法人は、昭和32年に設立された労働福祉事業団を初めとして中小企業退職金共済事業団、雇用促進事業団等がある。その中でも、労働行政の展開に密接な関係を持っていると思われる雇用促進事業団に視点をあててみよう。

雇用促進事業団（以下「事業団」という。）は、労働者の技能の習得及び向上、地域間及び産業間の移動の円滑化その他就職の援助に関し必要な業務を行うことを目的として、昭和36年に国及び地方自治体の共同出資により設立された特殊法人である。（図9）

業務の推移を見ると、設立当初の中心業務は、労働福祉事業団から引継いだ失業保険制度の一事業であった職業訓練制度と炭鉱離職者援護会から引継いだ石炭産業合理化によって生み出された炭鉱離職者の雇用対策事業であった。現在支出面から見ると図10で見られるように勤労者財産形成促進業務、雇用促進住宅業務、雇用促進融資業務及び福祉施設関係業務にウエイトが移っている。これは、当初の背景に高度経済成長に伴う労働力不足を解消して工業生産などを向上させることがあったが、安定成長期に入り、労働者の価値観の多様化に対応して労働者の福祉の充実をめざすことに労働政策が転換したことによる。このように、国の労働行政の個別施策は、事業団の業務を通じて展開されているといっても過言ではない。

地方自治体は、事業団に対し、その事務の運営について協力するようになっており、また職業訓練の推進のために要請ができるようになっている。（雇用促進事業団法第34、35条）

しかし、事業団の職業訓練施設としては、職業訓練大学校（相模原市）神奈川総合高等職業訓練校（横浜市）が設置されており、県の職業訓練施設との重複が見られる。また、福祉施設としては季節移動労働福祉センター・高齢労働者職業福祉センター「サンライフ横浜」を設立し、運営を県に委託しているが、運営についての財源措置はしていない。さらに、事業団の助成施設としては、川崎市労働会館がある。

このように、事業団と県の労働行政の間には、相互協力といいながらも種々の問題点が存在しており、改善が期待される課題も多い。

3 労働行政の総合行政化

労働部の行政課題は、過去においては、職業安定、雇用促進、労使関係の調整、職業訓練など、他の行政分野と直接的なかわりが少なく、独立した形で存在していた。しかし、人口の高齢化に伴う中高年齢者の増加 婦人の地位向上・自立の促進 心身障害者の社会参加など、行政の今日的課題と思われる分野における労働部の施策は、表5にみるように県の各部で実施されるそれぞれの施策と深いかわりを持っているので、他の部局と連絡調整の上、総合的行政が行なわれなければならない。以下、中高年問題、婦人問題、心身障害者問題を例にとってみよう。

(1) 中高年問題

わが国の人口構成は、今後急速に高齢化することが予測され、高齢化社会の問題は、国民的課題のうちでも最も重要な課題の一つである。このことを労働行政の分野から見ると中高年齢者(45歳以上)の雇用問題として考えられる。高度経済成長期の労働力不足の状況においても、中高年齢者の就職は困難であったが、低成長への移行に伴う企業の雇用吸収力の低下、さらには高年齢労働者人口の急増により求職者が増加することは必然的であり、中高年齢者の雇用安定は一層重要な課題となっている。

また、高齢化社会の問題は雇用の側面だけでなく、生きがい、医療保健、福祉等の分野にわたる課題を含んでいる分野でもあり、総合的な取り組みが必要とされている。本県では、各部との連携の中で老人福祉対策がまとめられており、労働部は、老人の生きがい対策の促進 雇用の促進、を中心に中高年齢者を対象とした事業を実施している。

(2) 婦人問題

昭和50年の国際婦人年を契機として、婦人の自立と社会参加への意欲が高まり、婦人の社会的・経済的地位の向上に努力が払われている。

勤労婦人は、いまや全雇用者の3分の1近くを占めているが、これは、第三次産業での女子に適した職種の増加や、高学歴化に伴う社会参加意欲の高まりなどにより需要が増大したことによる。しかし、企業での女子の雇用管理、労働条件の改善、雇用機会と待遇の平等化等の諸問題の解決はまだ十分とはいえない。

労働部では、勤労婦人対策として婦人職業相談事業等を行っているが、婦人関連の施策は他部局でも広く行われ、県民部に窓口が置かれている。

なお、国の機関として労働省婦人少年室があり、勤労婦人や年少労働者に関する調査、啓発、広報活動等が行われている。

(3) 心身障害者問題

心身障害者対策については本県においても福祉・教育・民生・労働等と幅広い分野で行政施策が展開されている。こうした各分野での諸施策が有機的、効果的に行われるためには、対象としての心身障害者をどのように理解するかという基本的認識の統一が重要であり、また、施策の総合化を図るためにもこのことが不可欠といえる。

現段階における労働部の基本的認識も「身障者の自立・社会への参加には職業の自立が柱であり、その意味からも雇用の場の確保は緊急かつ最重点の課題である」(神奈川県雇用推進会議・昭和56年1月)としており、身障者の自立と社会への参加を最重要視していることがみうけられる。今後もこのような基本的認識の統一をはかりつつ、総合的な施策の体系づけが期待される。

表5 各対策における部別事業数内訳表

部名	対策				部名	対策			
	中高年	婦人	身障者	計		中高年	婦人	身障者	計
総務部		1	1	2	商工部			2	2
企画部	1		1	2	土木部			4	4
県民部		9	3	12	建築部	1		3	3
民生部	48	31	57	136	渉外部		1		1
労働部	5	15	15	35	教育庁	3	4	16	23
衛生部	5	14	25	44	警察本部	2		2	4
農政部	3	2	1	6	合計	68	77	130	275

(注) 中高年は「神奈川県老人福祉対策図」、婦人は「婦人関係施策の体系図」(56年度)、身障者は「心身障害者対策の概要」(56年4月)から抜粋した。なお、事業内容は、各対策の事業が重複しているものもある。

4 地方事務官制度と労働行政

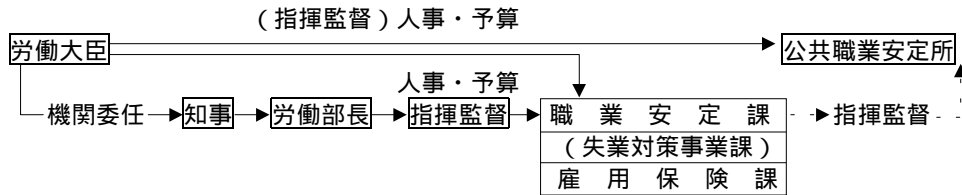
地方事務官は、都道府県の組織の中に入っている国家公務員である。戦後、従来国の機関たる官選知事が処理していた国政事務は、都道府県に移譲され、地方自治法(昭和22年4月17日)の制定により、都道府県に勤務する官吏(国家公務員)は原則として、吏員(地方公務員)の身分に切り替えられたが、地方自治法附則第8条により、政令(地方自治法施行規程・昭和22年5月3日)で定める事務については「当分の間」国家公務員とされた。これが地方事務官制度であり、その後、内容の変遷があったが、この「当分の間」は現在まで34年間続いている。この間、地方事務官制度の廃止について地方自治体から要望が出され閣議決定、国会決議までされながら、なお廃止されることなく現在まで続いている。

地方事務官制度は、本来、都道府県の事務が知事の指揮監督を受け、地方公務員が執行するという原則からはずれ、職務上は知事の指揮監督を受けながら、その身分が国家公務員であるため、人事および予算上の権限は国が行う変則的なものとなっている。

現在、政令で定める事務は、社会保険関係の事務 職業安定・雇用保険関係の事務 自動車の検査・登録等に関する事務の3種類となっている。

労働部における地方事務官は、に関する事務を処理するために置かれ、その職務内容は、当初、公共職業安定所の長の指揮監督に関する事務となっていたが、昭和22年11月30日・職業安定法、同年12月1日・失業保険法の制定に伴い、同年12月31日政令改正により、職業安定法、失業保険法(後、雇用保険法に改称)の施行に関する事務となり、さらに、昭和47年3月31日・政令改正により、労働保険の保険料の徴収等に関する法律および労働保険特別会計法に関する事務が追加され、現在に至っている。

定員は、全国で2,370人(昭和55年現在)とされ、本県においては、職業安定課に36人、雇用保険課に49人、失業対策事業課に2人配置されており、その組織体系は、下図のとおりである。



職業安定課に属する地方事務官は、知事に機関委任されている公共職業安定所の業務の連絡統一、所部の職員の指揮監督のほか、職業安定法その他関係法律の施行事務に従事しており、その事務の多くは国の事務である。なお、職業安定課には、11人の県職員が配置され県単独予算の執行ならびに県単独事業の遂行に当たっているが、最近、県単独事業が増大しており、地方事務官もその処理に当たらなくてはならない状況にある。

雇用保険課に属する地方事務官は、雇用保険法その他関係法律の施行事務に従事しており、ほとんどが国の事務として処理されている。

失業対策事業課に属する地方事務官は、国の事務として、失業対策事業の監督監察に当たっている。

地方事務官の人事は、幹部職員は労働省人事であり、その他の職員は労働大臣の委任を受け、地方事務官の長たる職業安定課長が行っている。労働省、都道府県間の交流はほとんどなく、また、県の他部局との交流もない。

公共職業安定所との交流は行っており、公共職業安定所に勤務した場合は、労働事務官となる。また、職務上の位置により、県の吏員併任の形をとる場合もある。

以上のように地方事務官制度は、きわめて変則的な制度であるが、このような制度を取り入れた理由としては、事務の内容が国家的統一を図る必要性が高く、単に機関委任事務としたのでは、国の監督上支障があるためとされているが、労働行政の地方事務官制度については、具体的には示されていない。

しかし、この制度の存在によって、国・都道府県の役割分担があいまいになっており、また、行政主体相互間の責任を不明確にする原因となっている。

従って、国・都道府県の役割分担を明確にしたうえで事務の再編成を行い、地方事務官制度を廃止する必要がある。

5 労働福祉施設と地域性

週休2日制の進展、労働時間の短縮などにより、労働者の余暇時間が増大する中で、労働福祉施設に対する設置要望も多くなってきている。これらの要望に応えるため、各自治体は労働福祉施設を建設する方向にある。労働福祉施設については、地方自治法の分担の中では市町村の規模に応じて設置することができることとされている。このような地域性の強い施設としては当然のことと言える。本県の場合、労働者福祉施設としては労働福祉会館を中心として、表6のとおり設置をしてきたが、施設を直接県が設置する理由として、次のような点があげられる。

市町村行政の領域に属するような施設設置であっても、市町村の労働行政に対する取組みが希薄であることから、県がその足りない部分を補完する。

地域経済社会環境の中で神奈川県の問題として、県独自の労働福祉施策の展開が必要であること。

労働行政が「雇用安定」を中心に行われてきた中で、「労働者福祉」に目を向けはじめたこと。

しかし、最近では表6のとおり市町村も「労働行政」に対する取り組みをはじめており、今後の方向としては労働福祉施設の整備は市町村が中心となって行い、県はその足りない点を補完するという考え方に立つべきではないか。労働行政をめぐる環境の変化については、第2章 - 1で国・県・市町村の労働行政の領域の中で述べたとおりであり、県の役割としても「職域」を中心とした行政から「地域」を意識した視点に立って、どう労働福祉施設を位置づけていくかは重要な課題である。その場合、一般市民施設との性格の相違等も明確にすべきであり、本県の場合は、中高年・婦人・心身障害者の労働者対策とのかかわりをどうもつかという視点からの位置づけが今後求められていくであろう。現状においては、施設設置について国・県・市町村・雇用促進事業団の役割分担がはっきりしているとはいえない現状にある。国は、雇用促進事業団を通して、各県に労働福祉施設を設置しているが、必ずしも国の役割が明確になったうえでやっているとは思えない。今後施設設置にあたっては、役割分担の視点をふまえて検討することが大切である。

表6 労働福祉施設の現状（56年7月現在）

県 設 置 施 設		市 町 村 設 置 施 設	
名 称	建設年次	名 称	建設年次
県立勤労会館	33～34	川崎市立労働会館	54～56
県立勤労婦人会館	28～29	横須賀市立勤労会館	28
鶴見労働福祉会館	47～48	鎌倉市立労働福祉会館	47～48
川崎労働福祉会館	47～48	藤沢市労働会館	49～51
横須賀労働福祉会館	54～55	平塚市勤労会館	54～55
小田原労働福祉会館	48～50	小田原市勤労会館	51～52
相模原労働福祉会館	48～50		
県央労働福祉会館	46～47		
中小企業従業員厚生センター 「かながわ荘」	45～46		
中小企業従業員会館 「万葉荘」	37～38		

第3章 県労働行政の改革の方向

1 国主導型の労働行政から地域性に根ざした労働行政への転換

現在の労働行政は基本的には国と県の行政分野であり、特に国家的ニーズとしての産業政策と雇用対策の視点から、従来国主導型の行政分野とされてきたわけであるが、第1編第1章でも指摘したとおり、昨今の労働行政をめぐる経済社会環境の変化は著しく、高度経済成長の時代から安定型経済の時代へ、第2次産業主流から第3次産業の移行へと著しく変化している。これに伴う高齢化社会の進展、労働者の生活重視型価値観の浸透といった現実的な社会状況の変化に対応して、労働行政の焦点も、雇用の場の確保と職業の安定、労働福祉型行政の推進、中高年・婦人・心身障害者の雇用対策といったものを主要な課題とし、労働行政の質的転換が要請されてきている。

そして、これらの新たな労働行政の課題を積極的に推し進めていくためには、いままでのような国の指揮監督に基づく国主導型の労働行政のあり方ではすでに十分に対応しきれなくなっている。今後の労働行政は都道府県あるいは市町村といった地方自治体レベルでの地域性に根ざした主体的な行政へと転換が図られねばならないであろう。

その理由としては、現在の雇用問題は地域経済政策と密接不可分の関係にあり、とくに中高年・婦人・心身障害者の雇用対策を考慮した場合、対象者の地域的移動性が少ない。したがって生活圏に密着した場での雇用の確保が要請されるわけであり、また機動性に富んだきめ細かな行政対応が期待されてきている。それゆえ、これらの対象者のニーズに対応していくためには、雇用対策も全国的レベルでの統一的行政としてよりも、地域適合性をもった都道府県あるいは市町村といった地方自治体レベルでの行政の役割がクローズアップされてくることになる。

次に労働福祉行政等についてみると、この分野は、その福祉サービスの性格から本来きわめて地域性の高い行政分野であり、国が関与する領域としては不適切であり、地方自治体への行政ニーズは今後一層増大してくると思われる。

また、労働行政が抱える問題は各都道府県によって相当なバラツキがあり、本県のように都市化が進行し、大工業地域をもった先進工業県においては、高齢者対策等が深刻な課題であるのに対し、一方で農業経済を主とする農業県においては、若年労働者の流出等が問題になるなど、各都道府県によって固有の問題・異質の課題を抱えている。このような現状では、全国画一的な労働行政では対応できないのは明らかであり、地域に根ざした地方自治体の独自性、主体性をもった労働行政の展開が要請されてきているといえよう。

以上のように、今後の労働行政の基本的方向としては、地域社会との密接なかかわりの中で、都道府県あるいは市町村レベルの自治体が主体的に取組むべき行政分野として位置づけられるべきである。

なお、国と地方自治体との関係においては、地方自治体の役割が増大していくなかで、従来の国の指揮監督のもとでの労働行政から脱皮し、現実的には法令等の制度的制約があると思われるが、具体的な行政の執行、法令の解釈等に当たっては、対等な立場での国との関係を保持すべきであり、また国の政策決定や計画過程において自治体の意見が反映するような国政参加システムが要請されよう。

2 県機能の純化と役割の明確化

前述したように、労働福祉行政及び中高年・婦人・心身障害者対策等が主要な課題になる中で、県レベルの労働行政の役割がクローズアップされてきている。しかし、このことは、単に県の労働行政の領域を今後無分別に拡大していけばよいということにはならないであろう。

例えば、第1編第2章の1の表4を参照すれば明らかなように、国と県と市町村がそれぞれ同様の施策、類似の事業を重複して実施しているといった現状は、「行政改革」という観点からも、行政機構の肥大化・複雑化をもたらすと同時に、トータルな意味での行財政の無駄であり、国・県・市町村間相互の効率的行政運営という視点から、それぞれの行政領域と行政責任の明確化、機能の純化が図られなければならないであろう。

これを県行政の立場から、県機能の純化と強化という視点で把え直し、労働行政の事務事業を再構成すれば、大きく次の6区分に分類可能ではないかと思われる。

国が自らの責任において行う事務事業

県で実施すべき事務事業（現在は国の事務だが、今後国が県に移譲すべき事務事業を含む）

市町村で実施すべき事務事業

県が撤退し、国に返上すべき事務事業

県が撤退し、市町村に移譲すべき事務事業

国と県とが協同で行うべき事務事業

県と市町村が協同で行うべき事務事業

今後、県労働行政の役割と機能の純化を図るためには、上記7区分のうち、については、基本的には市町村強化の方向で県の撤退を検討する必要があるわけであり、また、については、行政ニーズに対応して適切な県の役割を認識し、今後県の機能を強化していくとともに、とについては県の役割と機能及び行政責任を明確にする観点から、この事務領域を最小限におさえていくことが肝要であろう。

以上の観点から、労働行政の各分野別に国・県・市町村の基本的な役割分担の方向を示せば次のようになる。

- (1) 労働基準、安全衛生行政及び雇用保険行政については、現在国が直接的に執行しているわけであるが、これらは憲法第27条で規定している労働権の基本的保障にかかわる行政であるので、最終的な責任は国が持つべきであり、また全国統一的基準も必要であるので、役割分担の観点からすれば国の事務であることは適正であると判断できる。
- (2) 職業安定行政は、現在国の事務とされているが、雇用対策・職業紹介等については、既に全国統一的行政としてよりも、地域適合性の高い行政として変質してきており、今後は県レベルの事務として取り込む方向で考えるべきである。
- (3) 職業訓練行政は、一般的には国と県との協同的な行政分野として位置づけられているが、国の指揮監督権の非常に強い行政分野である。技能検定制度等のように本来国の事務とするべきものもあるが、全般的に県の事務として定着化しているものが多く、地域性も高いので、基本的には県レベルの事務として取り込むべきである。
- (4) 労働福祉行政は、現在主に県レベルが主体となって実施している行政分野であるが、各種貸付

金制度等の対人給付行政などは本来基礎的自治体である市町村に馴染む行政分野であり、県はむしろ施設の設置等のハード部門で先導的な役割を担い、施設の運営、対人給付行政等のソフト部門については、基本的には市町村に移行する方向で検討すべきである。

- (5) また労政行政に関していえば、いままで労働者の諸権利の確保、労使間調整等において、重要な役割を果たしてきたわけであるが、今後は労働情勢の質的变化に対応して、地域社会とのかかわりのなかでの県行政の役割が求められているといえよう。

3 縦割行政から総合行政化へ

中高年・婦人・心身障害者の雇用問題における総合行政化の必要性は既述したとおりであるが、労働福祉行政を含め一般に労働行政の方向は、単に職域レベルでの職場における労働者という対象から、余暇活動や地域における日常生活をも含めた労働者のライフサイクルを通した総合的な行政対応が期待されてきている。

したがって、いままでのように国のタテ割に系列化された労働部行政という枠内では、こうした行政ニーズに十分対応しえなくなってきており、今後は地域に根ざした総合的な労働行政の展開、つまり県は市町村との連けいを密にし、市町村の事務局的な役割を果たすとともに、民生部・県民部・衛生部・商工部等の関連他部局との総合的な行政対応を推進していく必要があると考える。

また、地域住民の利便の観点からすれば、行政がタテ割に分化して窓口が一本化していない現状は、きわめて非融通的で不都合であり、特に中高年・婦人・心身障害者対策、労働福祉等の分野では関連他部局との連絡調整を行い、総合福祉行政の立場からの体系的かつ計画的な見直しと、県民に対して「開かれた労働行政」への改革の方向が意図されなければならないであろう。その際、とくに地域の実態に即して、先導的立場から市町村の事務局として総合調整的な役割を担う立場から県は市町村との関係を重視していくべきである。

第2編 労働部事務事業調査の分析

第1章 調査の概要

1 調査の目的

研究チームでは、行政の役割分担についての調査研究にあたって、抽象論あるいは一般論からさらに一歩進んで、具体論あるいは神奈川県における個別行政分野に立脚した視点からの調査研究に着手したわけであるが、ここでは事務事業調査の実施をつうじて、行政の役割分担についての提言をどのようにして導きだしたかについてふれてみたい。

調査対象としては労働部事務事業をとりあげた。調査の目的は、本県労働部の事務事業が行政の役割分担論の観点から、以下のような調査項目により分析を試みた場合その実態を浮きぼりにすることである。具体的な調査手法としては、労政行政・労働福祉行政・職業安定行政（失業対策及び雇用保険を含む）・職業訓練行政の4分野にわけ、それぞれの分野において事務事業がもつ個別問題と事務事業間で共通する共通問題とに分類して考察し提言への手がかりを求めた。すなわちこの調査によって本県労働部で実施されている事業が、本来的に県主体の事業としてさらに拡充化すべきもの、県実施の事業が国、あるいは市町村主体の事業領域にまで立入っている事業として整理すべきもの等に分類し位置づけることである。なおこの調査はそれぞれの事務事業の評価あるいは事業効果のみを問うものではないことをおことわりしておきたい。

2 調査の内容

調査票の調査項目についての主な考え方は次のとおりである。

(1) 地方自治法第2条にいう事務分類ないし区分の有効性はどうか。

ここでは便宜上事務分類という場合は固有事務、行政事務、団体委任事務、機関委任事務をいい、事務区分という場合は広域事務、統一事務、連絡調整事務、補完事務をいうものとする。この調査項目は事務分類あるいは区分の有効性を役割分担論から検証してみようとするものである。たとえば事務担当者の意識段階の検証もその一つであり、また重複行政が問題視されるなかで本来の行政主体を特定する場合の基準としての検証もまた同様である。

(2) 事務事業別の費用負担と権限の所在はどうか。

役割分担を考える場合費用負担と権限が適正に配分されているかどうかということは重要な点である。このことは今日多くの自治体で実施されている権限移譲（あるいは事務移譲）を正當に評価する場合も同様であろう。

(3) 法令・通達等根拠法規にもとづく事務事業であるかどうか。

このことは、事務事業実施主体の責任の明確化の要請でもあり、また本来的に公共部門で担うべき事務事業かどうかの検討を意図している。したがって公共部門と民間部門との役割分担という観点にたった場合根拠法規そのものについて検討しなければならないこともありうる。

(4) 事務処理のフローはどのようになっているか。

この調査項目は、国、県（この場合は本庁と出先機関の区別を考える）市町村の行政主体別に一つの事務事業がどのように処理されているか、またこの場合の権限は、どのようになっているかということの検討を意図している。

このような考え方によりそれぞれの調査項目を設定し事務事業調査票を作成したものであり、研究チームは、これまでに詳述したように主にこの調査票の成果をもとに行政の役割分担論へのアプローチを試みている。

3 調査の結果

(1) 調査の方法

事業調査は、次のような方法で行った。

ア 資料収集

労働部に関する資料として「労働部事業概要（昭和55年度版）」、「神奈川県労働白書（昭和54年版）」、「労働法全書（昭和56年版）」、その他労働行政に関する参考文献を収集し、研究会を行った。

イ 事業調査の実施と概要

労働部における事務事業の実態を把握するため、チームを2班編成とし、2日間にわたり労政課、労働福祉課、職業安定課及び職業訓練課の各事業担当者に対し、事務事業調査表の各項目をもとに事務事業の内容についてヒヤリングを実施し、さらに追加調査として、失業対策事業課及び雇用保険課に同様の調査を行った。

なお、調査表中の事業名は、昭和55年度に労働部で実施した事業名とし、基礎調査区分は、川崎市が昭和50年～昭和54年にかけて行った「自治体基礎調査」を参考にして作成した事務事業調査区分内訳表（表7）により分類した。

以上のようにして作成した事務事業調査表を集約したのが事務事業調査一覧表である。（表8）

ウ 事務事業調査の結果

調査の結果、173事業（労政課26事業、労働福祉課41事業、職業安定課47事業、職業訓練課54事業、失業対策事業課3事業、雇用保険課2事業）について、事業調査の分析及び問題点の抽出対象事業とした。

なお、各課の事務的経費に係る事業は除外した。

(2) 調査の分析及び問題点の抽出

事業調査を実施した結果を分析し、問題点を抽出する方法として、次のような論点を設定した。

ア 機関委任事務のうち県の裁量領域があるもの

イ 固有事務であっても裁量に制限が加えられているもののうち

（ア）根拠が国の通達によって発生している固有事務

（イ）機関委任事務に附随して発生している固有事務

（ウ）実施が地方事務官にまかされている固有事務

ウ 団体委任事務で裁量のないもの

エ 機関委任事務、団体委任事務及び固有事務がそれぞれ重層、並列の関係にあるとき、全体が機関委任事務化しているか、固有事務化しているか。

- オ 補助金及び負担金の決定がどのようになされているか。
- カ 施設及び施策で国と競合しているか。
- キ 機関委任及び団体委任に対する国の予算措置のあり方に基準はあるか。

(3) 都道府県に対するアンケート調査の実施

本県の労働部の実態を他都道府県と比較する資料を得るため、郵送によるアンケート調査を実施した。
 (詳細は75頁以下参照)

表7 事務事業基礎調査区分内訳表

分類	内 容
1	A 機関委任事務と思われるもので別表三、施行令にあるもの
	B 機関委任事務と思われるが別表三、施行令にないもの
2	A 別表一にあるもの(団体委任事務または主要事務と思われるもの)
	B 団体委任事務と思われるが、別表一にないもの
3	行政事務と思われるもの
4	A 自治体の長としての事務(法律の規定だけによるもの) 施設・設備の管理者の義務に属する事務(") 申請等の経由・証明事務
	B 県の条例・規則にもとづくもの 行政事務的性格の事務
	C 県の要綱・要領等にもとづくもの
	D 国の規則・通達等にもとづくもの
	E 県の事務分掌・規則にもとづくもの 行政補助団体に関する事務・特命事項によるもの その他根拠が不明またはないもの

労働福祉課

区分 事業名	事務の区分				費用負担							県の裁量			根拠法規						身分		備考		
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	県		市町村		国			有	無	法 律	政 令	省 令	条 例	規 則	要 綱	通 達	そ の 他	地 方 事 務 官		労 働 事 務 官	県 職 員
					単 独 負 担	一 部 負 担	補 助 金	委 託 金	国 庫 負 担 金	委 託 費	補 助 金														
勤労青少年の日記念大会																									4C
勤 労 青 少 年 福 祉 推 進 者 講 習 会																									4C
勤労青少年福祉推進者 協議会・助成・指導																									4C
法 施 行 1 0 周 記 念 バ ン ド ・ フ ェ ス テ ィ バ ル																									4C
勤 労 婦 人 文 化 教 室																									4C
勤 労 婦 人 福 祉 の つ ど い																									4C
〃 健康教室																									4C
中 高 年 問 題 セ ミ ナ ー																									4C
趣 味 の 教 室																									4C
勤 労 者 美 術 展																									4E
勤 労 者 文 芸 コ ン ク ー ル																									4E
文 化 講 演 会																									4E
グ ル ー プ サ ー ク ル 交 流 会																									4E
地 域 勤 労 者 文 化 祭																									4E
余 暇 活 動 ボ ラ ン テ ィ ア 制 度 の 活 用																									4E
企 業 内 福 祉 施 設 の 活 用																									4E
労 働 金 庫 監 督 指 導																									1A
労 働 金 庫 法 に 係 る 事 務																									〃
労 働 福 祉 団 体 助 成																									4E
労 働 安 全 衛 生 対 策 (連 絡 協 議 会 開 催)																									〃
〃 (啓 蒙 普 及 及 び 資 料 作 成)																									〃
〃 (労 働 災 害 防 止 団 体 助 成)																									〃
中 小 企 業 退 職 金 共 済 促 進																									1B
中 小 企 業 退 職 金 共 済 法 に 係 る 事 務																									1B
労 働 者 住 宅 貸 金 貸 付																									4E
労 働 者 生 活 資 金 貸 付																									4C
中 小 企 業 従 業 員 持 家 資 金 利 子 補 給																									〃
中 小 企 業 福 利 施 設 整 備 資 金 利 子 補 給																									〃
労 災 遺 児 等 見 舞 金																									〃

事業名	事務の区分				費用負担							県の裁量			根拠法規						身分		備考		
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	県		市町村		国			有 一 部	無 全 部	法 律	政 令	省 令	条 例	規 則	要 綱	通 達	そ の 他	地 方 事 務 官		労 働 事 務 官	県 職 員
					県 単	県 一 部 負 担	補 助 金	委 託 金	国 庫 負 担 金	委 託 費	補 助 金														
なかがわ荘運営費補助																									4C
県土地開発公社償還金																									4E
新横浜海員会館 建設費補助																									4C
川崎市労働会館 建設費補助																									4C
平塚市勤労会館 建設費補助																									4C
サンライフ横浜 運営費補助																									4C
横須賀労働福祉会館 新築工事費																									4E
中小企業労働研修センター (仮称)新築工事費																									4E
労働センター運営費 (労働センター運営費)																									4E
” (労働相談体制整備費)																									4E
労働福祉会館維持管理費																									4E
勤労会館維持運営費																									4C
” (結婚式業務委託事業)																									4C
勤労婦人会館維持運営費																									4C

職業安定課

雇用推進会議の開催																									4C
雇用開発協会補助																									4B
勤労青少年を 励ます会助成																									4B
大学就職問題連絡会議																									4C
職業指導協議会の開催																									4C
職業相談																									4E
特殊学級等職業 指導連絡会議																									4C
特殊学級等卒業 就職者職業指導																									4E
同和職業指導																									4E
公共職業安定所相談運営																									4E
職業相談センター 高年者相談																									4E
高年者職業相談 コーナー運営																									4E

事業名	事務の区分				費用負担							県の裁量			根拠法規						身分			備考	
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	県		市町村		国			有 一 部	無 全 部	法 律	政 令	省 令	条 例	規 則	要 綱	通 達	そ の 他	地 方 事 務 官	労 働 事 務 官		県 職 員
					県 単 位 負 担	補 助 金	委 託 金	国 庫 負 担 金	委 託 費	補 助 金	交 付 金														
神奈川人材銀行運営																									4C
高年齢者雇用率達成促進事業																									4A
雇用率達成指導																									4A
「求職ニュース」の発行																									4E
高年齢者雇用援護制度解説																									4E
中高年齢者雇用優良事業所表彰																									4C
民営職業紹介所登録優良勤労所																									4C
心身障害者職業相談事業																									4A
心身障害者職業相談事業																									4E
心身障害者作業施設設置費補助																									4C
心身障害者雇用モデル工場建設目録																									4C
心身障害者就職激励等事業																									4E
職場適応訓練																									2A
婦人職業相談事業																									4E
駐留軍関係離職者雇用対策無料職業紹介所補助金																									4C
生業資金貸付金																									4B
再就職助成金																									4C
職業講習委託事業																									4C
駐留軍関係離職者対策協議会																									4B
寿町勤労福祉協会補助金																									4C
神奈川県労働福祉協会補助																									4C
日雇労働者集合所等維持費																									4C
港湾労働者雇用対策現場查察																									
港湾労働者福利厚生事業海外視察費																									4C
横浜港万国橋港湾労働者福祉センター運営費補助																									4C
労働相談センター事業運営																									4B
特定産業等情報連絡員設置																									4C

事業名	事務の区分				費用負担							県の裁量			根拠法規						身分			備考				
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	県		市町村		国			有 一 部	無	法 律	政 令	省 令	条 例	規 則	要 綱	通 達	そ の 他	地 方 事 務 官	労 働 事 務 官		県 職 員			
					県 単	県 一 部 負 担	補 助 金	委 託 金	国 庫 負 担 金	委 託 費	補 助 金															交 付 金	補 給 金	地 方 交 付 税
社会福祉施設等 労働力確保対策																									4C			
農業建設等臨時 労働者確保対策																									4C			
雇用情報交換会																									4C			
農業労務受入協議会補助																									4C			
観光旅館受入協議会補助																									4C			
建設労働者受入 協議会補助																									4C			
中小企業団体中央会補助																									4C			
神奈川県民営職業紹介 事業連絡協議会補助																									4C			

職業訓練課

職業訓練審議会の開催																										2B
港湾職業訓練 協議会の開催																										4C
職業訓練指導員 試験及び免許																										1A
職業訓練生修了書 の交付及び表彰																										2B
事業内職業訓練の認定																										1A
職業訓練法人の認可																										1A
中小企業事業内 職業訓練補助																										2B
神奈川県港湾教育 訓練協会補助																										4E
希望更生会補助																										4E
技能照査の実施																										2B
有給教育訓練休暇 奨励金給付																										1A
職業訓練派遣 奨励給付金交付																										1A
自動車運転免許 取得事業費補助																										4D
日雇港湾労働者委託訓練																										4C
技能検定の実施等の事務																										1A
職業能力開発協会補助																										2B
技能士連合会補助																										4E
技能五輪全国大会 実施援助																										4C

事業名	事務の区分				費用負担							県の裁量			根拠法規						身分			備考				
	固有事務	行政事務	団体委任事務	機関委任事務	県		市町村		国			有	無	法律	政令	省令	条例	規則	要綱	通達	その他	地方官	労働官		県職員			
					県単	県一部負担	補助金	委託金	国庫負担金	委託費	補助金															交付金	補給金	地方交付税
					一	全	部	部																				
産地産業技能認定																									4C			
一日技能教室開催																										4E		
職業訓練推進協議会開催																										4D		
技能者表彰の実施																										4C		
技能コンクール援助																										4C		
中小企業青年技能者海外派遣																										4C		
技能祭の開催																										4C		
技能尊重月間の推進																										4E		
職業訓練生激励のつどい																										4C		
職業訓練生体育祭開催																										4C		
職業訓練生被服・給食等福利厚生養成訓練事業																										4D		
技能照査事業																										2B		
能力再開発訓練事業																										2B		
高齢者訓練																										4C		
人材セミナー																								○		4D		
工業技術移住訓練事業																										4E		
海外技術訓練生受託事業																										4E		
向上訓練事業																										2B		
身体障害者職業訓練事業																										2B		
婦人就業援助センター運営事業																										4B		
技術講習等事業																										4C		
婦人就業援助相談事業																										4C		
地域技能展開催事業																										4C		
職業訓練生クラブ活動育成																										4E		
技能訓練センター運営事業																										2B		
中小企業共同訓練事業																										2B		
京浜技能開発センター運営																										4B		
湘南技能訓練センター運営																										2B		

4 事務事業の性格からみた調査の分析

事務事業の性格を次のように分類し、その問題点を検討した。なお性格がまたがる事務事業についてはその主たる性格により分類した。

総件数 173 件 分類件数 173 件

分類	労政	労福	職安	職訓	計	内容
人・施設によるもの 1. 審議会・協議会・会議 (団体委任) (国の補助)	8 2	0	6	3 1 1	16 1 3	審議会など法的根拠のあるもの3件。法的根拠のあるものは役割分担が明確になっている。 (県に...おく、または...おくことができる。) 雇用開発推進協議会・雇用推進会議など何らか県がリーダーシップを取るべき分野について協議連絡調整を図るものが多い。
2. サービスの提供 (1) 相談員制度など技術労力提供	1	1	8	1	11	全部固有事務で1件は国の補助があるが外は県単である、中高年齢者・心身障害者・婦人を対象とした相談員制度が多く、国の制度の上のせないし補完をしているものであり、分担が不明確である。また県独自の雇用開発指導員をおいている。
(2) 人材養成 (団体委任) (国の補助)	0	0	2 1 1	25 10 14	27 11 15	職業訓練関係がほとんどである。 県が市町村・団体に委託ないし補助して実施しているもの7件、国の委託を受けて実施しているもの2件 技能訓練センターなど施設の整備運営関係が7件 横浜市職能開発総合センター建設補助1件。 実施主体、経費の負担について検討の必要があるものと考えられる。
(3) 教育 啓蒙 (機関委任)	1	4 1	0	1	6 1	講座・教室など市町村と無関係に実施しているものがあり、内容対象者、対象地域など連絡調整を図る必要がある。 制度の普及奨励として機関委任されているものが1件あり、県が2/3負担している。

分 類	労政	労福	職安	職訓	計	内 容
(4)指導	1	1	2	0	4	雇用率達成指導など本来国の事務と思われるものを県単で行っている。
(5)情報提供	0	1	4	0	5	職業指導ガイドブック・制度解説パンフレット・求職ニュースなど国の補完と思われる。
3.施設の設置提供	0	12	1	0	13	労働福祉施設の建設 2件 会館等の維持運営 9件 施設の運営委託 2件 市の施設補助 3件
4.監督・検査 (機関委任)	0	1	2	0	3	失対事業指導監督・労働金庫監督指導が機関委任事務となっており、後者については国の負担がない。
5.許認可(免許) (機関委任)	0	1	0	2	3	労働金庫法・職業訓練法に基づく許認可事務である。
6.認定・検定・公証 (機関委任) (団体委任)	0	1	0	6	7	中小企業退職金共済法に基づく認定事務・職業訓練法に基づく認定・検定事務である。
7.計画作成 (機関委任)				1	1	職業訓練法に基づく、県職業訓練計画の策定であり、機関委任事務となっている。
8.調 査 (国の委託)	7	0	1	1	9	政策形成に資するための情報収集・調査である。国の委託によるものうち県が上のせしているものが2件ある。
9.表 彰	0	0	4	1	5	技能者表彰・優良事業所表彰など
10.運動・行事	0	7	0	5	12	技能祭・職業訓練生体育祭など

分 類	労政	労福	職安	職訓	計	内 容
II 金銭によるもの						
1. 奨励補助金 (団体委任)	5	0	3	3	11	各種奨励事業に対する補助 国の補助事業が1件、国の基準に合わないものを県単で補助しているもの1件
2. 利子補給	0	2	1	0	3	心身障害者雇用モデル工場建設資金，中小企業従業員持家資金の利子補給など
3. 資金貸付	0	2	1	0	3	労働者住宅資金・労働者生活資金の貸付など
4. 給付(個人，企業) (機関委任)	0	1	1	2	4	労災遺児等見舞金など 職業訓練関係の奨励給付金は機関委任事務 であり、全額国庫負担である。
5. 団体助成 (団体委任)	2	2	12	3	19	雇用開発協会・県駐労福祉センター・寿町勤労者福祉協会・県労働福祉協会など労働部 関係団体への助成・人件費助成しているもの 6件、職業能力開発協会は法に基づいており、 国が1/2負担している。
6. 委 託	0	1	1	0	2	労働保険適用促進事業委託
III その他(分類不可能 なるもの) (機関委任)	1	5	3	0	19	県営失業対策事業・市営失業対策事業への 助成が大きい。ほかは複合的な性格の事業
合 計	26	41	52	54	173	
(機関委任)	1	4	1	7	13	
(団体委任)	0	0	1	16	17	

(注) 職業安定課区分に失業対策事業課3事業、雇用保険課2事業を含む。

第2章 調査からみた労働行政の現状と課題

第1節 調査評価の視点

1 労働部機関委任事務の評価

労働部関係の機関委任事務については、現行の地方自治法別表（第三）の中では、労働組合法の定めるところにより、労働協約の地域的な一般的拘束力の決定（56 項）から職業訓練法に基づく訓練計画の策定事務等（59 - 4 項）まで 13 項目が定められている。現在の地方自治法別表（第三）の機関委任事務の総数は 327 項目であることからすれば、労働行政の機関委任事務は数の上では、全体の 3.7% に過ぎず、比較的機関委任事務は少ない部と言える。しかし、13 項目とはいえ、その内容がかなり細分化されているものもあり単純な数の問題だけでとらえることは適切とは言えない。機関委任事務をめぐる理論上の問題については、昭和 25 年 12 月の神戸委員会の報告の中で「国の責任とされた事務を地方自治体の機関に委任して行うことは、極力避けるべきである」と指摘されて以来、様々な形で取り上げられ批判の対象とされてきた。中には、昭和 50 年 6 月の全国知事会の「地方行財政に関する今後の措置についての中間報告」における、機関委任事務の具体的見直し対策などもあるが、いずれにしても、機関委任事務の理論上の問題についてはすでに出つくしていると思われる。そこで研究チームとしては、種々指摘されている機関委任事務に対する考え方を整理し、具体的な事業調査の分析の中でとらえなおすこととした。

その例として、次のような意見に対して実態面からの検討を加えてみた。

機関委任事務の実施にあたっては、地方自治体の職員は自治事務と区別することなく、日常の職務に取り組んでいるという意見（機関委任事務の自治事務化）

地方自治法は、機関委任事務に要する経費の財源について、国は、必要な措置を講じなければならないとしているが（地方自治法 232 条）現実には、機関委任事務に対する経費は十分国が措置しておらず、地方自治体の持ち出しが多いという意見（機関委任事務の超過負担）

機関委任事務も、社会経済情勢の変化に対応すべきであり、既に役割を終っているものの整理が必要であるという意見（機関委任事務の整理総合）

地方自治法の原則では、地方自治体が自主的に処理しうる事務の範囲はきわめて広く定められているが、現実には、同法 2 条 3 項但書にいう「法律又はこれに基づく政令に特別の定め」が増大し、原則と例外とが逆転しているという意見（機関委任事務の基準の不明確性）

これらの意見に対して検討を加えながら、研究チームとして機関委任事務をどう評価していくか討論をした。一般論として、国の機関委任事務の存在理由として、全国的または一地方団体の区域をこえて統一して事務を処理する必要性、地方公共団体の区域内における事情把握の必要性、国の出先機関を設けることが不経済であることなどがいわれている。しかし、これを判断基準とすると、国の側に立ったものの見方になり、機関委任事務を容認することになってしまうため、事業調査の具体的分析評価という観点から独自の視点を次のとおり設けることとした。

事務事業が地域に密着しているか（地域性）

全国的な規模で展開していく性質のものなのか、それとも地域において展開していく性質のものなのか。

費用負担が適正になされているか（負担の適正化）。

法的には、国が措置することになっている費用負担が十分になされていないと一般にいわれているが、その実態は、どうなっているか。

事務が自治体の事務として行われているか（自治事務化）。

事務を担当する者の意識、予算上の措置、事務運営上の要領等の具体的内容において、通常の事務と区別して行われているか。

裁量権が自治体にあるか（自治体の裁量性）。

事務の執行にあたり、国からの通達、基準等により、自治体の裁量が働く余地がなくなっていないか。

情勢の変化により役割が終わっていないか（社会的必要性）。

つくられた当時は必要があったものが、社会経済情勢が変化して行く中で、現在は、それほど必要ではなく役割を終えていないか。

これらの判断基準を基に、事業の検討をしていくが、機関委任事務を今後どう扱うかについては、大きく分けて、事務の性質による判断（機関委任事務の廃止等）と、事務の処理による判断（自治事務化、委託化）からみることとした。

以上の考え方をもとに、各分野別の機関委任事務について検討することとした。

2 「国に対する補完事務」の評価

今回、研究チームが取り組んだ事業調査を通して特に強調しておきたい論点として、県の労働行政事務の中には、「国に対する補完事務」ともいうべき性質の事務が、職業安定行政を中心とする国の行政分野とのかかわりにおいて存在することである。

ここでいう、「国に対する補完事務」とは、法令上、国がその責任において行うべきことを明記している事務（したがって、自治体が行うことを予定しない、あるいは制限ないし禁止している事務）であるにもかかわらず、県がその事務の必要性からなんらかの方法で県費負担によって行っている事務をさしている。

もとより、どの事務が国の事務であり、どの事務が自治体の事務であるかの判別は、法令上明記されている場合であっても、細部においては多分に解釈のいかんによって左右されがちである。その意味からすると「国に対する補完事務」といっても自治体が自らの発意と責任において実施するものである限り、自治体固有の領域に属する事務であるといえる。

にもかかわらず、あえて「国に対する補完事務」を強調するのは、労働行政における特殊な事情に着目するからである。つまり、歴史的にみても労働行政は本来、国の行政として組み立てられており、したがって自治体（とくに県）の労働行政は、それに付随するものとしての地位しか与えられてこなかったと考えられる。ところが、社会経済情勢の変化により労働行政の地域対応が要請されるようになると、県は、国の画一的行政を地域の事情にあわせて補完したり、独自に新規の事務事業を起さざるを得なかったのである。

国と自治体の事務（施策）の関係では、環境行政や福祉・医療行政にみられるように自治体の事務として発足したものが全国的に拡大し、その後国の事務として一般化するケースがある。しかし、労働行政に関してはその逆で、国の事務に付随してあるいは国の事務を補完して自治体が新たな事務を

起し、それが労働行政の新たな施策として一般化している。

労働行政の分野におけるこのような国と自治体の関係の問題は、今後の国、県の役割分担や事務配分を見通していく上において重要な意味を持っていると思われる。つまり、上記のような労働行政の流れは、労働行政を県のレベルにおいて総合化する方向（国から県への権限移譲等）とその可能性を示唆するものであるからである。そして、近年における県労働行政の拡大と能力の蓄積によってそのための条件がととのいつつあるとよい。

このため、研究チームでは、「国に対する補完事務」に対して、次のような視点を設定し評価することとした。

補完事務の根幹となる法的根拠は、どうなっているか。

「国に対する補完事務」は、基本的には法律等により国の事務とされているという前提であり、具体的な法律等の根拠の上でどのような位置づけとなっているか。

機関委任事務の補完として行っているか。

「国に対する補完事務」は、機関委任事務とは別の位置づけであるが、内容的にみて機関委任事務を補完するようなことで行われているか。

事務遂行にあたり国からの関与があるか。

具体的な事務の執行にあたって、法律等の根拠に基づき通達等による関与、指導がどの程度行われているか。

事務の性格は、地域性を生かすための上乘せの要素のものか。

国の機関だけでは十分な対応が出きないという意味から、都道府県が地域性を考慮して独自に施策を展開したものか。

他の都道府県における事務の取扱い状況はどうか。

国に対する補完として行われている状況が、一都道府県だけなのか。それとも、全国的な規模で補完として行われているか。

これらの視点から、各行政分野ごとに「国に対する補完事務」と思われる施策について検討を加える中で、都道府県の果すべき役割と位置づけを明確にしていきたいと考えた。

具体的な方向としては、次のようなことが考えられる。

地方自治法の四つの事務区分との比較により「国に対する補完事務」の役割について明確にする。

地方自治法の四つの事務区分は、県、市町村との関係における事務区分を規定しており、「国に対する補完事務」は予定されていない。そこで、従来の区分との比較をすることにより、国と県との事務区分を意識した「国に対する補完事務」についての都道府県の役割について検討をする。

具体的に、「国に対する補完事務」の今後の位置づけを明確にする。

基本的な法律等の考え方、現在の事務事業の実施の考え方などから、それぞれの役割を認識することにより、国から移譲、国との共同処理、廃止の方向などを明らかにする。

3 労働行政の全体的領域

労働行政には大きく分けて三つの分野がある。それは、

労使関係を中心とした労政行政（労働福祉行政を含む）

雇用安定のための職業安定行政、失業対策行政

職業能力向上のための職業訓練行政である。

労働行政は、一般的に国との結びつきの深い行政分野として位置づけられてきた。このことは、現在においてもいえることであるが、戦後の大きな社会的情勢の変化により労働行政の内容も大きく変化しようとしている。労働行政は、役割分担のパターンから言えば「国・県」という領域でとらえられ、国主導による施策が展開されてきた。しかしながら、最近の状況の変化の中では、国主導だけでは対応できず、各自治体みずからが、国とは別の考え方で施策を展開するようになってきた。このような全体的な傾向の中で、労働行政の三つの分野にも課題として取り上げられるべき諸問題が提起されている。以下、各分野ごとに現状と課題について述べることとする。

第2節 労政行政における現状と課題

1 労政行政の特色

労政行政は、戦後、労使関係の安定と近代的な雇用条件の確立を図ることを目的として、スタートした。役割分担の視点からみると労政行政は、国の基本的な考え方を受けて、労使関係の調整、調査等を行うなど、国主導型の行政分野として位置づけがされてきた。このことは、戦後、わが国が復興し、先進国に追いつく過程においては、有効性をもつものであったといえることができる。その中心となって、労使関係の調整を行うための機関として労政事務所が設置された。しかしながら、高度経済成長社会から安定成長への移行に伴い、わが国の労使関係も大幅に改善され、労政行政の内容も大きく変化してきた。すなわち、従来の雇用安定に加えて、労働福祉、雇用の開発といわれる行政分野が登場してきた。このうち労働福祉については、本県の場合は独立した行政分野としての位置づけがなされているが、雇用問題については、職業安定行政との連けいを密にして推進していく必要がある。

このように労使関係中心に行われてきた労政行政も質的に変化し、本県では昭和54年6月に労政事務所を廃止し、新しく労働センターとして労働福祉、雇用推進の仕事を加え、総合的な労政行政の展開を図る行政機関として位置づけをした。今後、労働福祉、雇用開発の分野、さらには中高年、婦人、心身障害者、労働者対策のウェイトは、ますます高くなっていくものと思われる。

2 中小企業関連行政

労使関係における労働条件の向上、労働福祉の増進を図り、雇用の安定と職場環境の整備を図ることは、労使関係の向上に重要な課題である。労働基準法にも労働条件の原則がうたわれ、「労働関係の当事者は、労働条件の向上を図るように努めなければならない。」(同法第1条)とされている。

しかし、中小企業における労使関係については、大企業に比べ十分とはいえず、自主的に話し合うことにより問題解決を図るという近代的労使関係の育成が必要となってきている。

中小企業における労使関係の問題点として、次の点があげられる。

労働団体としての組織化がむずかしいことにより、労使関係上の各種問題点が解決しにくいこと
労務管理が十分に行われないこと

大企業と比較すると、労働条件や福利厚生面において格差が生じていること
などが考えられる。

本県では、中小企業労使関係対策として勤労会館等で実施する労働大学講座などの労働教育、中小

企業集団における事業所内の労務診断並びに国及び県による中小企業集団に対する助成等により行っている。

このうち、中小企業集団に対する助成は、中小企業労働関係近代化促進事業（国庫助成）及び中小企業労使関係安定促進事業（県単助成）が行われている。その内容は表9のとおりである。

この事業は、労働者の安全と健康を守り、快適な職場を形成するとともに企業の安定並びに労働者の福祉の増進を図るため、使用者団体を中小企業集団として指定し、これらの集団が行う事業に対し助成することである。

国庫助成は、集団が行う事業費（168万円以上）及び事業内容について定められ、国は事業費の1/4、県は1/4、集団は2/4をそれぞれ負担している。

アンケート調査によると、41都道府県のうち国庫助成集団のあるところは41都道府県（100%）都道府県助成集団のあるところは25都道府県（61%）となっている。結果をみると、国庫助成は全国的に行われているが、都道府県助成は地域により差があり、産業密度の高い地域での必要性は認められる。内容的には、国庫補助の対象とならない県単補助が、約2倍もあり、県独自の事業の国庫補助への移行のための採択基準の見直しが望まれる。

表9 中小企業労働関係近代化促進事業等の概要（昭和54年度）

区分	事業費・負担区分	内容	集団数	事業内容	事業所数及び従業員数
国庫補助	1,680千円以上 国 $\frac{1}{4}$ 420千円 県 $\frac{1}{4}$ 420千円 自己 $\frac{2}{4}$ 840千円以上	補助期間 3年	14集団	1. 講習会の実施 2. 調査の実施 3. 福祉活動の実施 4. 各種資料の提供 5. 指導員の設置	7,395事業所 (96,610人)
県 単 補 助	A 600千円以上 県 $\frac{1}{2}$ 300千円 自己 $\frac{1}{2}$ 以上 300千円以上	補助期間 4年 (58年度 まで)	25集団	1. 労使関係の近代化に関する事業 2. 雇用の確保と労働条件の向上に関する事業 3. 労働環境の充実に 関する事業 4. 労働者福祉の充 実に関する事業 5. 資料の提供 6. 指導員の設置	13,769事業所 (194,780人)
	B 400千円以上 県 $\frac{1}{2}$ 200千円 自己 $\frac{1}{2}$ 以上 200千円以上		30集団		
	C 200千円以上 県 $\frac{1}{2}$ 100千円 自己 $\frac{1}{2}$ 以上 100千円以上		12集団		

次に、労働センターに付置されている中小企業労働相談所であるが、これは、昭和30年10月に労働次官通達により当時の労政事務所に設置（昭和31年3月）されたものであり、中小企業労務管理改善指導が実施され、現在に至っている。

これらをみると、本来国が行うべき労政行政は、各都道府県における労政事務所を通じて行われて

きた感があり、これにおける財政的な裏付けは、地方交付税の算定基準にあるのみで十分とは言えないものである。

今後の高齢化社会における中小企業の労働者対策は深刻であり、その雇用問題は、定年制問題も含め労働行政の大きな課題でもある。

3 労働講座・勤労者福祉対策

本県では、労働教育の充実および労働福祉推進のため各種労働講座や文化教育等の事業を実施している。

これらの労働講座、各種教室等は、県における取り組みが早くから行われ充実したものとなっているが、最近では、県下の市町においても市独自の事業として実施する傾向にある。ちなみに県下20市町の実施状況を見ると、労働講座については(表10)のように7市町で実施されており、また各種教室、コンクール等に類するものについては(表11)のように8市町で実施されている。その内容を見てみると、県事業のほうが実施事業数、対象等において充実しているものの、かなりの部分で重複が見られる。このことは、労働講座、各種教室、コンクール等の事業が法令等にしばられることがないため、各自治体独自の発想で実施できるということに起因すると考えられる。しかしながらその企画、実施にあたっては、県と市町村間で調整することなく行われているように思われる。

一方、市民の側からすれば、自らのニーズに合ったものがあれば実施主体が県または市町村いずれでもよいわけであり、このような重複事業に対しては、県・市町村の事務分担からすれば、本来どちらの守備範囲に属するかという疑問が改めて提起される。

仮に市町村で実施することが適しており、現在、県の実施している補完事務が市において十分できる状況にあるならば当然手を引くことを考えなければならないし、また、市町村対応がまだまだ不十分であるということであるならば、その体制が整うよう支援をしていくような方向転換の必要がある。

また、逆に県のもつ広域性、統一性等の理由により、県で実施することが適していると考えられるならば、このような事業に市町村が取り組むこと自体、県・市町村間で調整しなければならない問題となるはずである。ところが県機能の純化ということが叫ばれながらも、従来から、事業を進めるにあたって、県の事務とすることが適しているのか、市の事務とすることが適しているのか、という視点からとらえる姿勢が欠如していたのではないだろうか。

このため、県は、市町村の補完事務として性格づけられるものについて、現在どの程度補完の必要があるのか、将来的には市町村との関係でどのように位置づけていくのかという見通しに関心を払ってこなかったと言える。このことは、すでに県が取り組んでいる事務と類似する事業を市町村が実施している場合に、県、市町村ともお互いに十分な情報を交換し合っていないという点にも現れている。

表 10 労働教育事業県・市町村対照表

市町村における労働教育事業		県における労働教育事業
市町村名	事業名	事業名
横浜市	1. 勤労者教育講座 (年2回、各10日間)	
川崎市	1. 川崎労働学校 (春、秋開催)	

	2.企業主労働教育講座	講 座 名	募集人員	開催日数	
鎌倉市	1.勤労市民講座 (講師10名)	労働大学講座	150人	42日	県立勤労会館
		勤労婦人大学講座	120人	30日	県立勤労婦人会館
藤沢市	1.労働学校 (10講座) 2.労働学校北部分校 3.中小企業労働研修講座	短期労働大学講座	1回110人	1回20日	横須賀労働センター 相模原労働センター
		労働問題専門講座	1回50人	1回10日	小田原労働センター 厚木労働センター
厚木市	1.労働講座	婦人労働問題講座	適宜	1回 2日	各労働センター
愛川町	1.労働講座	労働講座	適宜	延べ90日	各労働センターで随時実施
三浦市	1.勤労者研修事業	職場労働講座	-	随時	労使の要望に応じ実施

(注) この対照表は本県下 20 市町村を対象としている。

表 11 勤労者福祉事業県・市町村対照表

市町村における労働福祉事業		県における労働福祉事業		
市町村名	事 業 名	事 業 名		
横浜市	1.働く婦人生け花展 2. " の大茶会 3.勤労者写真展 4.勤労婦人に関する啓発事業 (働く婦人の文化講座) 5.勤労者美術展	事 業 名	対 象	内 容
		勤労者美術展	県内在住・在勤の勤労者	絵画・書道・写真
		勤労者文芸コンクール	"	創作・随筆・詩・短歌・俳句・川柳
		文化講演会	"	一般教養の講演
川崎市	1.勤労者写真コンテスト 2. " 美術展 3.中小企業大運動会 4.独身勤労者懇談会兼スポーツ大会 5.働く者の卓球大会 6.働く者のまつり	グループ・サークル交流会	企業内及び労働組合内にあるグループ・サークル	発表会・研究会交歓会等
		地域勤労者文化祭	勤労者・労働組合等	民謡大会・碁・将棋大会・展示音楽祭等
		余暇活動ボランティア制度の活用	県内在住・在勤の勤労者	勤労者文化体育活動の指導育成
平塚市	1.労働祭 2.勤労青少年生活文化展 (絵画、手芸、写真、生花など文化活動の成果発表)	企業内福祉施設の活用		開放推進基盤づくり

	3.青年教室 華道、茶道、写真、毛筆、一般教養、ペン字、 絵画、料理、手工芸、 レタリング	勤労婦人文化教室	勤労婦人	料理・茶道・華道・洋裁・着物着付等 28コース のべ280日間
鎌倉市	1.勤労者美術展	勤労婦人福祉のつどい		一般教養・文化講座
	2.囲碁将棋大会	中高年婦人能力開発講座	中高年婦人	経理事務の講習
	3.映画鑑賞会 4.教養講座 5.観劇 6.バス旅行 7.ボーリング大会	勤労婦人健康教室	勤労婦人 企業の健康管理 担当者	健康管理に関する講座
相模原市	1.勤労者美術展 2. // 講演会	中高年問題セミナー	中高年勤労者 企業の福祉担当者	中高年がかかえる諸問題に関するセミナー 7回
厚木市	1.勤労者スポーツ大会			
大和市	1.勤労者スポーツ大会	趣味の教室	中高年勤労者	囲碁・将棋教室等

(注) この対照表は本県下 20 市町村を対象としている。

第 3 節 労働福祉行政における現状と課題

1 労働福祉行政の特色

労働福祉行政は、労働部行政の中では比較的新しい分野として位置づけられている。本県の場合でも労働福祉行政を担当する労働福祉課が設置されたのが、昭和 48 年 7 月であることからもうかがえる。役割分担の視点からみると、労働福祉行政は地域に密着した行政分野として、都道府県、市町村で取り組むことが望まれる。なぜならば、労働者を取りまく福祉的条件、ニーズはそれぞれ地域により異なったものであり、全国一律に行うよりは、地域の特性を生かしつつ、きめ細かな行政の展開をすることにより真に労働者の福祉向上につながるといえるからである。この意味において、基礎的自治体である市町村の役割も重要なものといえる。労働行政の基本である「雇用安定」を推進していく中で労働条件の整備、労働時間の短縮などと相まって、労働者福祉という考え方が打ち出されてきたが、本県の場合は、後述するような労働福祉施設の整備という形で当初の取り組みがされてきた。労働福祉行政の基本となる法律として、勤労青年福祉法、勤労婦人福祉法、労働安全衛生法などがあげられるが、いずれの法律においても、全部の労働者を対象とした労働福祉法規とはいいいきれない。この意味からも労働福祉については今後、各自治体を中心となって独自の施策を展開していく中で、労働福祉の基本理念を作りあげていく必要があるのではないか。以下、労働福祉行政の現状と課題について検討する。

2 労働福祉事業の現状と課題

(1) 労働金庫

労働金庫は、労働組合、消費生活協同組合、その他労働者の団体が協同して組織する非営利の金融機関で、労働金庫法（昭和28年法律第227号）によって設立されたものである。事業としては、会員の預金または定期預金の受け入れ、会員に対する資金の貸付け、住宅金融公庫等大蔵大臣の指定する金融機関の業務の代理及び国や地方自治体その他営利を目的としない法人の預金の受入れ等をあわせて行うこととなっている。現在、都道府県を単位として47のそれぞれ独立した労働金庫が設立されている。（例外として大阪府2か所、鳥取、島根両県で1か所）

労働金庫の事業の免許その他指導監督権は、大蔵大臣及び労働大臣にあり、労働金庫の業務運営に関する監督規制については、銀行法10条（業務報告書）12条（監査権）18条から22条まで（休日、払戻停止の公告及び届出、調査権、経営保全命令）等多くの銀行法の規定の準用がある。

県では、一都道府県の区域を越えない区域を地区とする労働金庫に関する調査、検査権、事業免許や定款変更の認可権等の事務を機関委任されている。

労働金庫の業務は、労働者の預貯金をはじめとして地域の労働者の生活と深い関係を持っている。また、県としても住宅貸付を預託するなど労働金庫と深いつながりを持っており、労働金庫の指導監督は、県で行う事務事業であると考えられる。

しかし、業務の種類又は方法の変更、認可事項の実行の届出及び認可の失効、業務書の提出の事務事業については一部しか機関委任されていない。これは、権限などが国と知事に分割され、業務執行上適当でないと思われる。また、不服の申出、検査の請求、業務報告書の受理、銀行法を準用する調査権、検査権の事務事業については、主務大臣が自ら実施することを防げないとしており、これは、責任の所在を不明確にし、県の行政を混乱させるのみならず、二重行政として経費などの無駄を生ずる恐れがある。認可事項実行の届出及び業務報告書の受理は、経由のみの事務である。財源措置として、若干の金額が地方交付税に算入されているが、これだけでは十分措置されているとは思えない。機関委任されている事務は、労働金庫法によって規定されており、県としての裁量で独自の指導監督はしにくくなっている。

(2) 中小企業退職金制度

この制度は、中小企業に働く従業員のために、中小企業者の拠出による退職金共済制度を国の援助によって確立することを目的として、次のことを行っている。

中小企業者は、中小企業共済事業団または特定業種退職金組合と従業員ごとに退職金共済契約を結び、各人について毎月一定額の掛金（全額事業主負担）を納付することにより、従業員が退職したとき、掛金に国庫補助金を加えた金額が事業団または組合から本人に支払われる。事業団または組合の運営に要する費用は、国が負担している。

本法施行に関して国は、労働大臣の権限のうち退職金共済契約解除の認定、退職金の減額支給の認定、掛金納付月数の通算認定、従前の積立事業の取扱い認定及び普及活動を県に機関委任している。本県では、普及活動以外の事務について労働センターで処理をしている。

市町村では、この事務に関して国からの機関委任事務はないが、中小企業退職者共済事業として9市町村で、掛金補助を実施している。

県に機関委任されている事務の対象は個人もしくは中小企業主であり、地域性の高い事務である。しかし、制度の性質から見れば、退職金が十分保障されていない中小企業従業員や退職金を支払う能力の不十分な中小企業事業者に対する社会保障的かつ中小企業の労働力確保の意味合いが深く、全国一率の基準の事務処理や国の補助が必要とされると思われる。このような点から考えると、この制度は、やはり国の事務事業といえるが、その場合、地域性の強い事務事業を国において処理することになり、それによって利用者の利便性を欠くなどの問題が生じることが懸念される。

制度の普及活動として説明会などは県で実施しているが、その費用負担を見ると、県が2/3負担となっており、県に機関委任された事業についても財源措置は不十分であると思われる。また地域に即したといっても事務処理については、中小企業退職金共済法によって定められており、地域としての特殊性を考慮した裁量はとりにくくなっている。

(3) 中小企業従業員持家資金利子補給制度と労働者生活資金貸付制度

本県においては、労働福祉施策の一環として中小企業従業員が住宅資金を労働金庫、または友愛労働信用組合から借入れた場合、支払った利子の一部を補給する中小企業従業員持家資金利子補給制度を実施している。また、労働者の生活需要に対応するため、労働金庫、及び友愛労働信用組合との協調のもとに低利の資金を融資することを目的とした労働者生活資金貸付制度を実施している。

市町村においては、県の要請に基づいて25市町村で勤労者住宅資金利子補給制度を発足させている。また、勤労者生活資金補助も3市町村で実施している。

全国的に見ると住宅資金利子補給制度や生活資金貸付制度を実施している都道府県は、全体の1/4程度であり、住宅資金利子補給制度を実施している市町村も1/4程度である。

住宅資金を労働金庫、または友愛労働信用組合から貸入れた場合、利子を一部補給する制度は、県と市町村の制度が重複しているため、あわせて利用することも可能になっている。一見するとよく完備しているかのようであるが、制度は、重複より統一されていた方が便利であるだけでなく、行政の簡素化と効率化につながると思われる。

制度の目的や資格要件から見ると非常に地域性の強い事務事業であり、県で実施するよりむしろ市町村で実施した方が効率的であると思われる。県は、先導的役割をになって実施したものと考えられるが、現在のように大部分の市町村で実施している状況をみると、その役割は、すでに終了したものと考えられる。

市町村で実施している制度を見ると、資格要件や貸付内容に若干相違が見られる。市町村の事務事業とすれば、それは市町村の自主性に委ねるべきであるが、それぞれ市町村が意見を交換したり、広域的な立場からの制度の見直しなどは必要であると思われる。

生活資金貸付制度は、県でも制度化されたばかりであり、実施している市町村は少ない。しかし、本事務事業は、個人を対象としたものであり、前述したものと同様に原則的に市町村で実施すべきものと思われる。県としては、やはり先導的役割をになって始めたものと言えるが、実施している市町村が少ない現在は県が実施するとしても本制度の主旨などが市町村に浸透し、充分市町村に定着したと思われる段階で、本事務事業を市町村に委ねていくべきである。

(4) 労働安全衛生対策

近代産業は、その発展の段階から機械化が必要とされたため危険作業を伴いがちであり、これに

よる産業災害や劣悪な衛生風紀から労働者の生命、身体が脅かされる危険性を生じて来た。労働安全衛生対策は、労働者の地位向上と労働条件の基準高揚とそれによる労働の生産性、作業能率の向上のためにとられた対策である。

現在、労働災害防止と衛生保護のために労働基準法があるが、さらにその労働安全衛生対策部分を充実させた労働安全衛生法が制定されており、危険防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずるなどその防止に関する総合的な対策を推進し、労働者の安全と健康の確保とともに、快適な作業環境の形成を促進している。

具体的には危険防止基準の策定、労働災害防止計画の策定、許認可、違反摘発などの指導監督を実施しており、その事務は、もっぱら国において実施している。

本県では、労働災害の防止を効果的に推進するため各団体、官公庁などの連絡調整を目的とする「神奈川県労働災害防止対策連絡協議会」を開催したり、地域において労働安全衛生意識の啓蒙、普及活動のための説明会、資料作成を行っている。また、労働災害防止団体の行う労働安全衛生活動に対しても助成を行っている。若干の市町村では、安全週間大会を開催している。

全国的にみても、労働安全衛生対策を実施している都道府県は少なく、実施している内容は、本県と同様なものである。

このように、労働安全衛生対策の大部分は、国において実施しており、特に指導監督事務は、国の出先機関である都道府県労働基準局あるいは労働基準監督署で行っている。労働安全衛生対策について何ら権限を持たない県あるいは市町村で実施している事務事業は、国の事務事業を地域として完備するために上載せして補なっている補完的事務であるといえよう。県・市町村事業に対する国の財源措置はされておらず、全て県及び市町村で措置している。

労働安全衛生対策を見ると、その内容から統一的に実施しなければならないものが多く、これを地域において実施すると、統一性を欠くため地域により社会的公平感を生じ、さらに労働者保護が不十分になる恐れもある。したがって、その意味から原則的には、国で実施する事務事業であると考えられる。しかし、住民として労働者の面から視点をあてると、県・市町村が地域性を考慮した何らかの労働安全対策を否定するものではない。

3 労働福祉施設

(1) 労働福祉施設の位置づけ

現在神奈川県内においては、勤労会館、労働福祉会館、労働福祉センター、中小企業従事者保養所、海員会館等、国、県、市町村、労働福祉団体の設置による労働福祉施設が32か所ある。

労働福祉施設は、労働福祉行政の中でどのような位置づけにあるのだろうか。労働福祉行政とはいわゆる大企業と中小企業の二重の産業構造の中で働く勤労者のうち、中小企業勤労者が大企業勤労者に対して経済的に労働条件の面で、そして、福利厚生面に対して劣位におかれている事実に行行政として社会的公正の立場からその較差是正を直接的にまた間接的に行おうとするものである。

その具体的な対策として 職場環境の整備 生活環境の整備 余暇環境の整備などが行われている。

このうち労働福祉施設は、余暇環境の整備促進のための施策としてとらえることができる。経済環境の推移に伴ない労働福祉施設のあり方も相当変わってきている。現在は、大企業のみならず中小

企業においても週休二日制の普及などにより、労働時間は短縮化傾向にある。その余った時間の有効利用をいかに行うか、また、有効な利用によって健康を増進し、生きがいを見出すか、そのための拠点としての意義を労働福祉施設はもっている。

(2) 労働福祉施設の実態と変遷

一口に労働福祉施設といっても建設当時の時代背景、利用者のニーズによりかなりの多様性が認められる。本県における施設建設は、昭和 20 年代後半に始まる。当時は結婚式場や会議室、講堂などを備えたもので、施設内容は勤労者の生活互助的なものであり、また、中小企業勤労者の連絡調整的な役割を持っていたといえる。結婚式場などは、現在においても団体の委託のもとに行われている。

施設建設が最も活発であったのは、高度経済成長期の昭和 40 年代中期から後期にかけてである。従来は県内の大都市部に偏在した形の施設設置が地域的な広がりを見せた時期でもある。この時期になると市立も含めると津久井地区を除く県の行政ブロックに 1 か所以上は設置されていることになる。施設内容も従来の生活互助的な面は薄れ、文化・レクリエーション追求型の転換がみられる。各施設を見ると体育室、料理実習室、トレーニング室、音楽講習室、そしてサウナ室まで備えた施設が出現している。また、県立による保養所が設置されたのもこの時期である。

今後の労働福祉施設は、地域住民のニーズに応えるべく、地域の勤労者指向型施設の設置が促進され、また、内容においては単に趣味やレクリエーションを充足するのみでなく、人間形成や地域社会への奉仕活動の拠点として発展することが予想される。

次に本県の労働福祉施設の設置形態、運営形態を見てみよう。施設設置はどのような施設にしる相当の経費を要する事業である。財政規模の大きい団体でないとなかなか手を出しにくい。また、労働福祉施設の場合には主に地域の中小企業労働者が対象となるが、そのニーズにおいて地域差がみられる。これらのことから設置主体は、県や大規模な市が中心になる。とくに県においては市町村の先導的、補完的な立場にたって設置を推進してきた。また、労働福祉団体の発展に伴ない団体自身の設置による施設も数か所ある。財源調達の方法をみると、県から市、県市から団体への補助が行われている。

運営面についてみると、現在のところ設置主体と運営主体が同じであるという形態が一般的であるが、最近の傾向として国、自治体の補助により施設を設置し、運営は民間団体に任せ自主的に行わせる方式がかなり多くなってきている。本県においては、県労働福祉センターなど 8 か所がその例である。

さらに、県内には国（雇用促進事業団。以下「事業団」という）の設置になる施設がある。労働福祉施設の設置について、国は「雇用促進事業団法」により特殊法人である雇用促進事業団に事務を引き受けさせているが、これによる施設設置運営形態は非常に複雑で変則的である。まず、事業団は設置にあたって県、市に土地の提供をさせる。事業団は、その土地に施設を建設し、運営は、県および市に委託する。本県の場合は、それをさらに民間団体に再委託している。

設置状況を全国的にみるとアンケート集計表（末巻）のとおりであるが、事業団の設置になるものが最も多い。次いで市町村、民間団体、府県の順である。府県が少ないのは、他府県においては事業団が府県に施設の運営委託をするため実質的に県立施設のような形になり、府県が建設する必要がない地域が多いからだと思われる。

事業団は、大規模施設から小規模施設まで入れると全国に 800 近い施設を建設しており、そのほとんどを地元府県に運営委託している。また委託を受けた府県は本県と同じように、さらに民間委託させているのが通例である。

また、市町村による設置も相当数にのぼる。これは、この種の施設が地域の勤労者を対象にしていることによるものだろう。

(3) 労働福祉施設の課題

ア 雇用促進事業団の施設設置運営にあたっての課題

事業団が設置する施設は相当数あるが、直接運営にあっている施設は、全国勤労青少年会館と簡易宿泊所の一部（7か所）のみであとの施設はほとんどが府県に委託という形で運営をまかせている。これは、地域性の強い施設が多数のためである。ここで問題になるのは委託という形をとっているにもかかわらず、それに伴う経費負担はされていないことである。地域の負担によって地域住民のために運営されている施設であるのに、施設名に「雇用促進事業団委託」の字句を冠せさせたり、運営についての報告を半期毎に義務づけたり、事業団に監査の権限を持たせる等、あくまで施設の所有者は事業団（国）であるという設置運営についての形式的な規定、制度がみられる。

イ 施設設置における地域性の課題

事業調査の対象とした施設は、ほとんどの地域の勤労者を対象にしたものであり、また、実際の利用者が交通の利便などの理由から施設を中心にした地域に居住しないしは勤務している。このような理由から、施設の管理運営主体は、地域の実情に最も明るい市町村であるべきであろう。また、従来の施設設置にあたっては、必ずしも住民のニーズを的確に把握しそれに対応した設置をするという形態ではなく、自治体の有休土地利用のためといった施設の設置がみられたことは、反省を要しよう。また、市町村の行政が設置、運営をした場合、その施設を自己の市町村民のみの施設として外部の住民の利用を制限する傾向があることは、施設の有効利用をさまたげる結果にもなるだろう。効率的な運営や行政の簡素化という見地から、民間へ委託する方法も今後大いに考えられてよいだろう。

事業団による施設設置には、恣意的なところが見られる。全国にまんべんなく施設設置はされているものの、設置数は、府県によって相当のバラつきがある。本県においては1か所であるにもかかわらず、山口県においては48か所である。これは、各府県の財政負担能力の不均衡によるものか、地域のニーズの差によるものか判然としないが、事業団（国）において、一地方の実情を正確に把握して設置計画をたてること、施設を一定の規格におさめようとするには、不合理性があるのではないだろうか。

ウ 類似施設との競合性の問題

県民が地域において利用する施設として、労働福祉施設と類似した青少年会館がある。これは、県内の青少年の団体の余暇活動のため、次の目的により設置されている。

青少年指導者の育成、文化活動、スポーツ、レクリエーション活動、交流、連帯、社会参加である。利用対象者は青少年を中心に行っているが、地域の住民にも開放されている。労働福祉施設の実存意義は、企業間較差の是正であるが、施設の利用対象者、利用方法などは酷似し

ている。同じ県立施設でありながら相互の調整なくして設置を進めることは問題があろう（別表12参照）。同じ問題は、市町村にもある。市町村においても青少年関係会館の設置が進められているが、他の類似施設との競合性を考慮に入れないうまま設置を進めている傾向がある。一行政分野の単一目的施設は、施設数のみ多くなり市町村にとっては大きな負担となろう。行政の総合化の見地から、支障とならない範囲において施設の複合化なども考えられてよいのではないだろうか。

表12 県内の労働福祉施設と青少年会館

	労働福祉施設	青少年会館
横浜市	Ⓔ 県立勤労会館(中区)	紅葉ヶ丘青少年会館(西区)
	Ⓔ 鶴見労働福祉会館(鶴見区)	神之木台青少年会館(神奈川区)
	Ⓔ 県労働福祉センター(中区)	県立青少年センター(西区)
	Ⓔ 県労働総合センター(磯子区)	
	Ⓔ 駐労会館(中区)	
	Ⓔ 県労働文化センター(磯子区)	
	Ⓔ サンライフ横浜(戸塚区)	
川崎市	Ⓔ 市立労働会館(川崎区)	川崎青少年会館(川崎区)
	Ⓔ 川崎労働福祉会館(中原区)	高津青少年会館(高津区)
横須賀市	Ⓔ 市立勤労会館	横須賀青少年会館
	Ⓔ 横須賀労働福祉会館	
平塚市	Ⓔ 平塚市勤労会館	平塚青少年会館
鎌倉市	Ⓔ 鎌倉市勤労福祉会館	鎌倉青少年会館
藤沢市	Ⓔ 藤沢市労働会館	藤沢青少年会館
小田原市	Ⓔ 小田原労働福祉会館	小田原青少年会館
相模原市	Ⓔ 相模原労働福祉会館	相模原青少年会館
厚木市	Ⓔ 県央労働福祉会館	厚木青少年会館

Ⓔ は県立、Ⓔ は市立、Ⓔ は財団法人立、Ⓔ は社団法人立、Ⓔ は雇用促進事業団立。青少年会館はこの他に11施設ある。すべて県立。

第4節 職業安定行政における現状と課題

1 職業安定行政の特色

職業安定に関する事務については、地方自治法第2条2項及び6項において包括的表現ではあるが都道府県の事務とされている。しかしながら、職業安定行政の根拠法体系における雇用対策法及び職業安定法では、雇用及び職業安定に関する事務については、国の本来的事務であると国自らがこれらの事務を行うことを表明している。そしてその行政対応としては、国の出先機関である公共職業安定所を職業紹介・指導の中心的機関とし、これらの連絡調整等統一的行政対応の確保のために各都道府県知事をしてその指揮監督にあたらせている。ここにいわゆる都道府県知事に対する機関委任事務

が存在し、機関委任事務に付随する事務を処理するために地方事務官といわれる職員が各都道府県に配置されているのである。

しかし、研究チームの事務事業調査を通じて明らかとなったことは、これら地方事務官の存在理由とされている特定の機関委任事務に従事するためという名目とは異なり、現実には本県独自の政策として実施している職業安定に関する事務（注１）の多くを主に担っている。

（注１）職業安定に関する事務はひろく国の事務とされているが、このことは、本県固有事務として実施されている職業相談事業あるいは職業相談員補助事業を事務分類しきわめて曖昧なものにしており、また、権限と費用負担の適正配分という点からも問題がある。第１節調査評価の視点の中で「国に対する補完事務」として説明しているので参照されたい。

また、今日の社会情勢を反映し大きく社会問題化している中高年齢者及び心身障害者の雇用の場の確保という要請は強くなされているが、国の行政対応のみでは十分ではないため、多くの都道府県においても取り組みを迫られているところである。本県ではこれらの行政対応についてはきわめて積極的であり、昭和４７年に労働相談センターを県の出先機関として設置し、現在では職業相談センターとして幅ひろい相談事業を実施している。このように今日の職業安定行政においては、求職者一般を対象とした公的な職業紹介方式から、中高年齢者及び心身障害者別の職業紹介等が要請されていること、さらにこのことに伴って都道府県での行政需要がさらに高まっていることに着目しなければならない。換言すれば、「国に対する補完事務」の増大と地方事務官の比重が大きくなるということである。

2 職業安定行政における「国に対する補完事務」の実態

ここでは本県における事務事業を具体的に切りあげて検討してみるが、まずこれらの事務事業が一体どのような位置づけのもとに実施されているのかということの整理が必要である。すなわち職業紹介・指導を含む職業安定に関する事務については、個別法により国自らが行うものと規定されており、都道府県の事務とはされていない。また、個別法に明記されていない職業安定に関する事務は、一方では地方自治法の規定によりひろく都道府県の固有事務と解されている。しかし、具体的には職業安定に関する事務から職業紹介・指導を除いた県の事務としては、きわめて限定された事務が残されているにすぎない。なお、職業相談はここでは職業指導に含まれるものと解する。

このようにみえてくると職業紹介・指導に関する事務事業は、本来的には国の事務であるが、本県における行政需要からこれに応えるべく実施している事務事業は、「国に対する補完事務」として整理できる。

(1) 新規卒者等職業指導対策事業

新規卒者等職業指導対策事業としての主たる事業として、本県では職業指導協議会の開催・特殊学級卒業就職者職業指導・職業指導ガイドブック作成等を実施している。そして、これら事業に対する県費負担として昭和５５年度において１,５００万円予算措置されている。いまこれを職業指導協議会の開催についてみると、その事業内容は、県内１４か所の公共職業安定所単位で協議会を設置し、それぞれ中学・高校部会を設け、職業経験のない新規卒者の適正な職業選択がなされるよう雇用情報の提供、職業適正検査等の実施による職業適性の発見などに努めることとなっている。しかし、職業安定法第２５条の２以下「学生若しくは生徒又は学校卒業者の職業紹介」に関する規定では、明確にこれらの職業紹介・雇用情報・職業に関する調査研究の成果等の提供については国

の機関である公共職業安定所の業務と位置づけられている。ところが実態として本県では、新規学卒者に対する職業選択に万全を尽くすためにこのような協議会を開催することにより対応している。これは、職業安定法上という本来的に国の事業に対して本県が積極的に対応している事例である。各都道府県において高校・大学への進学率になお差異のみられる状況下では、これら職業紹介事務を一律に国の事務とすることに無理があるものと思われる。

(2) 身体障害者雇用対策事業

身体障害者雇用対策事業の支柱として本県では、心身障害者職業相談事業 心身障害者作業施設設置費補助 心身障害者雇用モデル工場建設助成 心身障害者就職激励等事業を実施しており、他に身体障害者雇用促進法第6条に基づき身体障害者に対する職場適応訓練も併せて実施しているが、この事業は、団体委任事務として地方自治法別表1の20の9に規定されているので、この対象からは除いておく。まず身体障害者雇用促進法をみると、職業安定法とは異なり国と併列した形で地方公共団体の責務についての規定が第2条の4にみられる。これを要約すると、地方公共団体の責務として 身体障害者の雇用についての理解を高めるための措置を講ずること 身体障害者、その他の関係人に対する援助の措置を講ずること 身体障害者の雇用の促進を図るための施策を推進することとなる。この身体障害者雇用促進法は、昭和51年に社会情勢の変化をとりこんで法の一部改正が行われた際にこの規定が追加されたという経緯がある。規定の内容は社会的情勢変化に対応して国と自治体が共同して取り組むことを明確にしている。しかしながら、自治体の責務は、こうした環境整備あるいは施設整備にとどまっており、あくまでも職業紹介・指導業務については、国に権限が留保されている。この意味で心身障害者作業施設設置費補助等環境整備あるいは施設整備は、まさに、法の精神であるところの総合的かつ効果的な施策の推進の要請から判断して職業紹介・指導をも併せて自治体に委ねることが妥当と思われる。同様に国に職業紹介指導業務が留保されたままの変則的対応と思われるのが、心身障害者職業相談事業である。この相談事業は、他に高年者職業相談事業・公共職業安定所相談運営事業（中高年齢者対象とするもの）・神奈川人材銀行運営事業・同和職業指導・婦人職業相談事業などにみられ、それぞれ配置された相談員の費用負担（一部負担の場合を含む。）を行っている。心身障害者職業相談事業は、心身障害者の雇用促進・再就職の円滑化を図るために県内の各公共職業安定所に相談員を配置するもので、費用負担の点で国との間に応分の負担がとられている。

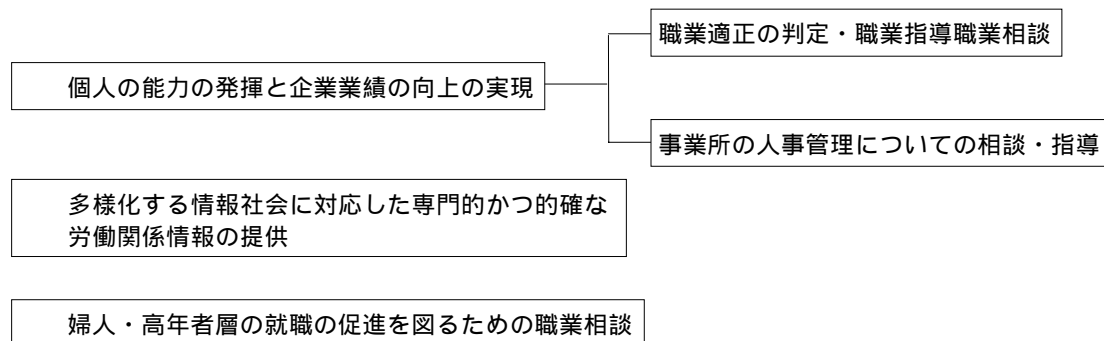
3 県単独事務事業と地方事務官のかかわり

本調査で取上げた職業安定課についての事業数は、40事業である。このうち地方事務官が担当者として事業を実施している事業数は、9事業に及んでいる。職業安定課の構成は、管理係・経理係・調査係・職業指導係・職業援護係・職業紹介係・需給調整係・労働係の8係と統括的な位置づけの課長補佐および専門職的な地方職業安定監察官等からなっている。このように係制により事務事業が執行されており、かつ各係長には地方事務官が当てられていることから判断すれば、県費による事務事業のすべてが地方事務官によって実施されていると思われる。しかも、本県の行政運営の基本である新神奈川計画あるいは神奈川における雇用推進に関する長期的展望を試みる雇用推進会議の担当も地方事務官に委ねられている。このことは、地方事務官制度が、特定の機関委任事務の実施のために当分の間存置するとの理由とはすでに大きくかけ離れている。職業紹介・指導という職業安定行政の中

核的業務を国本来の業務とする現行法体系のもとでは、今後ますます拡大してくることが予想されている行政需要にいかに対処するかといった課題は、職業安定行政をどのように自治体に位置づけるのが最大の解決策を提供するであろうと考えられる。そこで雇用推進会議という当面及び将来の神奈川の雇用問題に取り組むべき固有事務を事例としながら一つの方向を検討してみたい。雇用促進会議は、本県施策の基本計画である新神奈川計画にも位置づけられ、昭和 53 年 5 月に発足した。運営要領では、目的を「労・使・行政が当面する雇用関係諸問題について、将来展望をふまえた相互理解をはかり、もって解決への取組みを促進する。」ためと規定している。すなわち、利害対立が避けられない労・使が今日の雇用情勢を的確に認識し、自己の努力と協調のなかで将来の雇用問題の解決策を求めるため発足し、54 年 5 月には中高年齢者の雇用問題、56 年 1 月には心身障害者の雇用問題についての提言がなされている。このように雇用推進会議は、労・使・行政が一つのテーブルにつく機会をもつとともに、本県労働部の施策展開を方向づけることにもなる雇用問題に取り組んでいる。しかし、この雇用推進会議は、地方事務官が担当している。雇用推進会議の内容は、国の本来事業である職業紹介・指導とは直接関係がなく、むしろ先に述べたように労働部の施策展開を方向づけるという性格が強く期待されている。このような観点から本県の事務事業をみると一部の団体委任事務を除いてすべて固有事務で占められているのであり、その予算規模は 2 億 3 千万円にも達している。この他にも各種の相談員制度があり、この相談員の費用負担も大きい比率を占めている。いずれにせよ、現状の職業安定行政が積極的に対応を迫られているにもかかわらず、現行法体系のもとでは、自治体が職業紹介・指導といった職業安定行政の中核的業務を行えないということが最大の問題である。ひろく雇用対策が中高年雇用あるいは心身障害者雇用に積極的に推進していくためには、民生部・県民部をはじめとした他部局との調整を図りつつ施策の総合化を今後展開する必要がある。この見地からも、職業安定行政の自治事務化を課題として取り上げる必要がある。

4 職業相談センターにおける業務内容の実態

ここで、本県における職業安定課の出先機関である職業相談センターの業務内容と実態を取り上げることによって、現在果している自治体による雇用対策としての職業相談（一部職業紹介を含む）と先に述べた職業安定行政の自治事務化にむけての条件整備ができあがりつつあることを示したい。職業相談センターは、昭和 47 年 10 月に県政総合センター内に設置され、当初、労働相談センターとして発足している。設置の趣旨を当センターで発行している事業概要（昭和 54 年度版）でみると、次の三点に整理できる。



また、当センターの組織及び主たる所掌事務については、障害者・婦人・高年者の各職業相談室があり、それぞれの職業相談及び雇用相談を行っている。

所掌事務	障害者職業相談室	1. 心身障害者の職業適応の判定、指導及び相談 2. 心身障害者の雇用促進の啓発及び調査、研究
	婦人職業相談室	1. 婦人の職業相談 2. 婦人の雇用相談
	高年者職業相談室	1. 高年者の職業相談 2. 高年者の雇用相談 3. 高年者の自立経営相談

当センターの業務内容は、設置の趣旨及び所掌事務で明らかなように職業指導及び相談業務である。そして対象者についていえば、国の出先機関である公共職業安定所が一般求職者を対象にするのに比べると当センターの場合は、比較的雇用の機会に恵まれない中高年・婦人及び心身障害者を対象としていることに意義がある。しかし、職業安定法等現行法体系のもとでは、職業相談については自治体ができないこととなっているので、当センターでは、横浜公共職業安定所の職業指導官が兼任する形で実施している。したがって当センターでは、現行法の制約を労働事務官の兼務辞令という変則的な手続きにより行政対応を可能にしている。しかしこのことは、次の点できわめてあいまいな行政組織の設置であるといえる。

現行法体系のもとでは職業紹介・指導等ひろく職業安定に関する事業は国の事業とされていること。(雇用対策法・職業安定法)

中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法第6条において職業紹介等を行う施設の整備については、自治体においても行いうると規定していながら職業紹介・指導については権限が国に留保されていること。

身体障害者雇用促進法第2条の四においては、自治体の責務として施策の総合的かつ効果的な確進を規定していながら職業紹介・指導についてはその権限が国に留保されていること。

こうした現行法体系の制約とは別に、本県が現実的に、中高年・婦人・心身障害者の雇用の場を確保するための対応を迫られた結果、現実的運営の方法として設置した当センターの役割は、評価されるものがある。したがって、中高年・婦人・心身障害者の雇用対策については、一般求職者とは切り離れた考え方に立って職業紹介・指導を含めて自治体において実施できるような措置がとられるべきであろうし、本県においては、その条件整備がすすみつつあるものといえる。

第5節 職業訓練行政における現状と課題

1 職業訓練行政の特色

(1) 国主導型の職業訓練行政

役割分担の視点からみた職業訓練行政の特色は、過去の経緯からみても、また制度の面からみても、国主導型の行政分野であるといえることができる。

職業訓練行政が制度的に確立されたのは、昭和33年の旧職業訓練法の制定によってであるが、さかのぼれば戦時中の国家総動員法に基づく工場事業場技能者養成令、また戦後の混乱期には、昭和22年に制定された労働基準法及び職業安定法に基づき、復員引あげ者や戦災者に対する失業救済として職業補導所が設置されるなど、常に国家的観点から職業訓練は位置づけられていたといえる。

旧職業訓練法の制定によって職業訓練と技能検定という2つの柱が確立し、公共職業訓練と技能検定制度の充実が図られたが、その後の高度経済成長期において慢性的な技能労働者不足、労働力の流動化という背景の中で、技能労働者の養成と定着化を図るべく、わが国の経済発展に対応した国家的要請として、昭和44年に新職業訓練法が制定されている。

現在の職業訓練行政の基本は、この昭和44年制定の職業訓練法に基づくものであるが、国主導の職業訓練行政の性格は、職業訓練法の条文の中でも明確に読みとることができる。詳細については後述するとおりであるが、職業訓練法の主旨は、職業訓練基本計画の策定権者が労働大臣であることでもわかるように、基本的には国が所管すべき行政であるという姿勢の上に立っているといえることができる。

(2) 職業訓練行政における県の位置づけ

以上のように職業訓練行政の現状は、基本的に国主導型の行政ということができるが、同じ労働行政の中でも、職業安定行政や雇用保険行政と異なる点は、実施主体はあくまでも都道府県・市町村の地方自治体であり、したがって労働事務官、地方事務官の制度は置いていないということである。都道府県等の自治体は、国の行政の執行機能的役割を果しており、権限は国が留保した状態で、機関委任事務または団体委任事務の方式で都道府県が施行している事務が多いという特色をもつ。

2 職業訓練行政における機関委任事務

前述したように、職業訓練行政は基本的には国主導型の行政であり、したがって、機関委任事務の数も多い。ここで地方自治法の別表三に列挙されている機関委任事務のうち、職業訓練行政関係を拾い出すと、次のとおりである。

都道府県職業訓練計画の策定

職業訓練指導員の免許

技能検定の実施

職業訓練法人の設立、定款の変更等の認可

都道府県職業能力開発協会の設立、定款の変更等の認可

事業主等の行う職業訓練について基準に適合するものの認定

認定職業訓練を行う事業主からの報告の要請

関係事業主の団体に対する職業訓練についての勧告

以上のように職業訓練行政事務の基本的項目のうち、公共職業訓練に係わる事務については、団体委任事務が多くこれについては後述するが、その他の主要な職業訓練行政事務は、機関委任事務に関連する事務であるといえることができる。

次に各事業内容別に、職業訓練行政における機関委任事務の現状と問題点について考察してみたい。

(1) 職業訓練計画の策定

職業訓練計画の策定については、職業訓練法第5条において、「労働大臣は、職業訓練及び技能検定に関する基本となるべき計画を策定するものとする。」とあるように、職業訓練基本計画については、労働大臣が中央職業訓練審議会の答申等に基づいて作成することになっている。さらに同法第6条において、都道府県の職業訓練計画については、国の基本計画に基づいて、都道府県知事が策定するものとしている。

また、都道府県職業訓練計画の策定にあたっては、職業訓練法第97条で規定している都道府県職業訓練審議会の審議を必要とする。本県においても神奈川県職業訓練審議会条例を設置して、審議会の組織、構成員、運営等について定めている。審議会は、学識経験者、事業主代表、労働者代表の15人の委員により構成されており、知事の諮問に応じて職業訓練計画等の重要事項を調査審議して、関係行政機関に建議することができることになっている。

しかし、県レベルの職業訓練計画の策定は機関委任事務であるため、国の基本計画の様式、内容等に規定されることによって、県の特色、独自の施策等が必ずしも十分には反映されにくいという困難性を抱えている。

(2) 事業内職業訓練の認定

職業訓練法第24条で、「都道府県知事は当該事業主等の行う職業訓練について、労働省令で定める基準に適合するものであることの認定をすることができる。」としている。

職業訓練は、いわゆる公共職業訓練の他に、民間で行う職業訓練の育成と充実を図るべく、基準に適合する事業内職業訓練に対しては、生涯訓練の観点から積極的に援助・助成を実施している。

本県では、昭和55年4月現在の事業内認定職業訓練は、単独職業訓練62事業所、共同職業訓練18団体、訓練生2,413人であるが、機関委任事務であるために、認定についての基準が画一的に細目にいたるまで規定されており、また、申請の事務手続等が煩雑なために、認定職業訓練生の数等は必ずしも順調な伸びを示しているとは言い難い。

事業内職業訓練の普及を図るためには、地域の中小企業事業主、労働者等のニーズや多様性に対応していくことが肝要であり、そのためには国が統一的に規制する機関委任事務としてではなく、本来、都道府県の事務として実施することが望ましいのではないかとと思われる。

(3) 中小企業事業内職業訓練補助事業

上記の内容と関連するが、中小企業主が行う事業内職業訓練に対しては、雇用保険法第63条の第1項によって「中小企業事業内職業訓練補助事業」を実施しているわけであるが、この内容は、雇用保険の被加入者である事業内認定職業訓練を実施している中小企業及びその団体に対して、訓練施設の設置の経費、職業訓練で使用する教材、教科書、講師の給与等の運営費の補助を行うというものである。雇用保険法施行規則第123条の補助規定では、「国は、都道府県が行う助成または援助に係わる額の1/2に相当する額を交付するものとする。」となっており、事業主が1/3、県が1/3、国が1/3の経費負担を原則としている。

しかし、国では補助対象規模を限定している(10人以上規模の訓練生を抱える施設が対象)ので国の対象外である10人未満規模の訓練事業主に対しては、県が上乘せ補助を行っているのが現状である。各都道府県に対して当研究チームが行ったアンケート調査結果によれば、40都道府県

の中で21都道府県が、本県と同じように10人未満規模の訓練事業主に対して上乘せ補助を行っているという回答であった。半数以上の都道府県においては、国の基準を超えて実施しているわけであり、このことは、事業内職業訓練の認定事業等が国の機関委任事務にもかかわらず、既に都道府県の事務として定着化されつつあるということができよう。

(4) 技能検定の実施等の事務

技能検定制度は、技能労働者の技能習得意欲の増進、技能及び社会的経済的地位の向上を図るために、技能労働者の有する技能を一定の基準によって検定し、これを公証する技能の国家検定制度である。職業訓練法第62条において、「技能検定は、労働大臣が政令で定める職種ごとに、労働省令で定める等級に区分して行う」と定めている。

しかし、技能検定の実施に関しては、職業訓練法第64条の第2項及び同法施行令第2条において、都道府県知事にその実施を義務づけている典型的な機関委任事務である。また、都道府県知事は、職業訓練法第64条の第4項に基づいて、さらに都道府県の職業能力開発協会に、技能検定の実施を委任できることになっており、本県においても神奈川県職業能力開発協会に技能検定の実施を委任している。技能検定の職種、資格、試験の方法、基準等については、政令、省令、通達等により、細目にいたるまで詳細に規定されており、技能検定の試験の実施等に当たっても、実施主体側の裁量の余地はほとんどない。

技能検定制度は国家検定制度であるから、統一性の確保等の観点から一定程度の細目規定は、やむを得ないと思われるが、たとえば技能検定に係わる都道府県が行うべき事務と職業能力開発協会が行うべき事務とが、通達等により厳密に具体的に規定されている例などをみると行過ぎではないかと思われる。前述した職業訓練法第64条第4項からしても、都道府県の知事の裁量の範囲内で、職業能力開発協会の規模、能力、対象者数、地域性等を考慮して、より柔軟な事務配分が可能ではないかと思われる。

また、これと関連して、「職業能力開発協会に対する補助事業」を職業訓練法第92条の3に基づいて実施しているわけであるが、国と県との補助率は、運営等の経費不足分に対して、国が1/2、県が1/2で補助を行っている。

「職業能力開発協会」は、昭和54年4月1日に、職業訓練法の一部改正に伴ない、従来あった「職業訓練法人連合会」と「技能検定協会」とが統合して新たに設立されたものであるが、職業能力開発協会の設立認可に関しては機関委任事務であり、協会の設立を都道府県知事に義務づけており、業務の内容も、国家検定制度である技能検定の実施等、本来、国の事務の代行が主要な目的であることを考慮すれば、県の財政負担分が国に比して多すぎるのではないかと思われる。

一つには、技能検定の実施等の機関委任事務自体を廃止して、国に事務を返上するという方法も理論としては考えられるが、もし広域性等の理由により都道府県レベルで実施することが望ましいものであれば、職業能力開発協会に対する補助等についても、委託費にする等の相応の負担を国が負うべきであると考えられる。

例えば、県の職業訓練の事務事業の中でも、雇用保険法第63条第1項に基づく「有給教育訓練休暇奨励金給付」及び「職業訓練派遣奨励給付金の交付」の事務については、事務レベルだけを都道府県に委託し、補助については国が全額委託費により負担するという方式をとっているが、少な

くとも国の法令等により、都道府県に対して実施を義務づけているような事務事業に関しては、地方自治法第232条の規定を尊重して、この例のように、原則として国が全額委託費により負担を負うべきであると考えます。

3 職業訓練校の現状と課題

(1) 職業訓練校の設置

職業訓練法第15条により、国は、職業訓練短期大学校、技能開発センター及び身体障害者職業訓練校、2都道府県は、職業訓練校を設置することになっている。また、労働大臣の認可をうけて、都道府県は、職業訓練短期大学校、技能開発センター、身体障害者訓練校市町村は、職業訓練校を設置することができる。

神奈川県内には、県立の職業訓練校13校（高等職業訓練校10校、技能訓練センター3か所）国立県営の身体障害者訓練校1校、国（雇用促進事業団）設置職業訓練大学校、総合高等職業訓練校それぞれ1校及び横浜市立の専修職業訓練校1校の計17校がある（54年度）。

国（雇用促進事業団）が設置している神奈川総合職業訓練校は、県立の訓練校と同様、養成訓練と能力開発訓練を実施しており、訓練科目に重複しているものもある。また、県立の横浜高等職業訓練校と同じ旭区内に設置されている。

研究チームの調査によると、全国の職業訓練校は308校であり、そのうち国（雇用促進事業団）設置の訓練校は、70校となっている。国（雇用促進事業団）が設置していない都道府県は、東京都と山口県のわずか2都県という結果がでている（調査対象41都道府県）。

表13 県立高等職業訓練校一覧〔印は高等学校卒業又は同等以上の学力を有する者〕

職業訓練校・所在地	訓練科	定員	性別	訓練期間	昼夜の別
鶴見高等職業訓練校	冷凍空調	30	男女	1年	昼
	測量	30	〃	〃	〃
	建築設計	30	〃	〃	〃
	ブロック造園	30	〃	〃	〃
横浜市鶴見区元宮 2-4-13	板金技術	30	〃	〃	〃
	タイル施工	30	〃	〃	〃
	表具	20	〃	9か月	〃
	床仕上施工	30	〃	6か月	〃
紅葉ヶ丘女子 高等職業訓練校 横浜市西区紅葉ヶ丘44	ビル管理	20	〃	〃	〃
	和文タイプ	30	女	6か月	昼
	トレース	30	〃	〃	〃
	家政	30	〃	3か月	〃
横浜高等職業訓練校 横浜市旭区中尾町56	給食調理	30	〃	〃	〃
	自動車整備	30	男女	2年	〃
	第一機械	20	〃	1年	〃
	印刷技術	20	〃	〃	〃
	塗装	20	〃	〃	〃
	経理	40	〃	〃	〃
	英語事務	30	〃	〃	〃
	電子技術	30	〃	〃	〃
	自動車板金	20	〃	2年	〃
	第二機械	30	〃	〃	〃
第二機械	20	〃	1年	〃	

職業訓練校・所在地	訓練科	定員	性別	訓練期間	昼夜の別
横浜高等職業訓練校 横浜市旭区中尾町56	ト レ ー ス	30	女	6 か 月	昼
	工業技術移住	20	男	"	"
	輸 出 梱 包	30	男女	3 か 月	"
川崎高等職業訓練校 川崎市中原区下小田中 1570	製 図	40	"	1 年	"
	電 子 技 術	30	"	"	"
	服 飾	30	"	"	"
	機 械	20	"	2 年	"
	機 械	20	"	1 年	"
	電 気 工 事	30	"	"	"
	自 動 車 整 備	40	"	"	"
	衣笠高等職業訓練校 横須賀市公郷町 3 - 122 - 1	洋 裁	30	"	"
洋 服	20	"	"	"	
経 理	40	"	6 か 月	"	
追浜高等職業訓練校 横須賀市浦郷町4 - 31	第 一 溶 接	30	"	1 年	"
	自 動 車 整 備	50	"	"	"
	電 子 技 術	30	"	"	"
	機 械 製 図	30	"	"	"
	機 械	20	"	2 年	"
	機 械	20	"	1 年	"
	板 金 塗 装	30	"	6 か 月	"
	第 二 溶 接	30	"	"	夜
藤沢高等職業訓練校 藤沢市川名290 - 2	情 報 処 理	20	"	2 年	昼
	第 二 電 子 計 算	10	"	1 年	"
	デ ザ イン	30	"	"	"
	服 飾	30	"	"	"
	写 真 植 字	30	"	"	"
	経 理	40	"	6 か 月	"
小田原高等職業訓練校 小田原市板橋726 - 1	経 営 経 理	30	"	1 年	"
	服 飾	30	"	"	"
	美 容	30	"	"	"
相模原高等職業訓練校 相模原市淵野辺 2 - 7 - 1	機 械 製 図	30	"	"	"
	自 動 車 整 備	50	"	"	"
	溶 接	15	"	2 年	"
	溶 接	15	"	1 年	"
	電 気 工 事	30	"	"	"
	経 理	30	"	6 か 月	"
	造 園 (委 託)	10	男	"	"
	自動車運転(委託)	30	男女	普通3か月 大型2か月	"
秦野高等職業訓練校 秦野市曾屋1210	電 気	30	"	1 年	"
	測 量 ・ 製 図	30	"	"	"
	建 築 設 計	30	"	"	"
	自 動 車 整 備	40	"	"	"
	機 械	20	"	2 年	"
	機 械	20	"	1 年	"
	第 一 木 材 加 工	30	"	"	"
	第 二 木 材 加 工	10	"	"	"

表 14 公共（県立以外）職業訓練校一覧（印は高等学校卒業又は同等以上の学力を有する者）

職業訓練校・所在地	訓練科	定員	性別	訓練期間	昼夜の別	
神奈川総合 高等職業訓練校	機械	20	男女	1年	昼	
	板金	10	〃	〃	〃	
	自動車整備	40	〃	〃	〃	
	電子計算	30	〃	〃	〃	
横浜市旭区 南希望が丘78	機械	30	〃	2年	〃	
	電気機器	20	〃	〃	〃	
	板金	10	〃	〃	〃	
	以上の訓練科は、授業料月500円が必要です。					
	機械	50	男女	1年	〃	
	板金	20	〃	〃	〃	
	溶接	20	〃	〃	〃	
	電気機器	10	〃	〃	〃	
	塗装	20	〃	〃	〃	
	配管	20	〃	〃	〃	
	自動車整備	30	〃	〃	〃	
	配管	10	〃	6か月	〃	
	経営事務(委託)	90	〃	〃	〃	
	横浜市中央 専修職業訓練校	機械製図	30	〃	1年	〃
電子機器		30	〃	〃	〃	
トレース		30	〃	〃	〃	
横浜市中区山下町249	縫製	30	〃	6か月	〃	
	経理事務	50	〃	〃	〃	

表 15 技能訓練センター・技能開発センター

名称・所在地	訓練科	定員	性別	訓練期間	昼夜の別
技能訓練センター 横浜市旭区中尾町 60-1	向上訓練及び指導員訓練				
湘南技能訓練 センター 平塚市東八幡 4-19-4	建築設備	30	男女	1年	昼
	溶接	15	〃	6か月	〃
	ブロック建築	30	〃	1年	〃
向上訓練					
京浜技能開発 センター 川崎市川崎区境町 11-23	インテリア施工	20	男女	6か月	昼
	一般事務	30	〃	〃	〃
	不動産実務	10	〃	〃	〃
	向上訓練				

(2) 職業訓練校の行う訓練事業

職業訓練施設の設置については、職業訓練法第15条によって国、都道府県及び市町村が設置できることになっており、地方自治法別表第一、21の2によって、都道府県への団体委任事務とされている。従来の事務分類では、地方公共団体の事務は、固有事務、委任事務（団体委任事務、機関委任事務）、行政事務の3種の事務に規定されているが、このような区別は実際あまり意味がないとの観点から、機関委任事務以外の事務は、地方公共団体の事務であるという立場に立ち、団体委任事務も自治事務としてとらえ、自治体が、その自主的な責任において処理すべき事務と考える。しかるに、訓練法第15条・公共職業訓練施設の中で、「国、都道府県及び市町村が設置する職業訓練施設は、それぞれ前条第1項各号に規定する職業訓練を行うほか、職業訓練に関し必要な業務で労働省令で定めるものを行うことができる。」とされている。前条第1項各号に規定する職業訓練とは職業訓練法で規定する準則訓練、すなわち養成訓練、向上訓練、能力再開発訓練のことであり、省令で定める必要な業務とは、公共職業訓練校以外のものを行う職業訓練に対し援助を行うことなのである。

また、準則訓練については、訓練課程の区分及び訓練課程ごとの教科、設備その他の事項（訓練期間や訓練時間）に関する事項が、労働省令で定められている。設備については、省令に加え、基準の細目が労働大臣によって定められ、教材も労働大臣の認定を受けた教科書を使用するよう努めなければならないとされている。そのほかに、職業訓練法施行規則に基づく告示や訓令があり、加えて、職業訓練の実施について38件、公共職業施設について29件など、それぞれ、事業の内容によって通達が出ている。

このように、職業訓練校は、団体委任事務であり自治事務と考えられるが、政令、省令、告示、訓令、通達などにより、訓練校の設置運営及び、訓練内容が、かなり細かく枠にはめられているのが現状である。

表 16 養成訓練機械科の基準（訓練法施行規則）

加工金属	訓練科	技能の範囲	教科科	第一類	第二類	種別	設備
	機械科	旋盤、フライス盤等の工作機械による金属材料の切削加工、研削加工及び手工具による機械部品等の手仕上げにおける技能	<p>一 学科</p> <p>1 普通学科 社会 体育 数学 物理 化学 実用外国語 国語</p> <p>2 専門学科 機械工学概論 電気工学概論 生産工学概論 機械工作法 測定法 安全衛生 材料 材料力学 製図</p> <p>二 実技</p> <p>1 基本実技 測定及びびがき 基本作業 機械基本作業 工作基本作業 （工作機械による切削及び研削、手仕上げ等のうち必要とするもの） 刃物研削基本作業 安全衛生作業法 応用実技</p> <p>2 工作作業 （工作機械による切削及び研削、手仕上げ等のうち必要とするもの）</p>	<p>訓練期間 二年</p> <p>訓練時期 三、二〇〇</p>	<p>訓練期間 一年</p> <p>訓練時期 一、六〇〇</p>	<p>建物その他の工作物 機械 その他</p>	<p>教室 実習場 工作機械 作業用工具類 けがき用工具類 機械加工用工具類及び仕上げ用工具類のうち必要とするもの 計測器類 製図器及び製図用具類 教材類</p>
				七五〇	六〇〇		
				八〇〇	六四〇		
				二〇〇			

第 6 節 失業対策事業における現状と課題

1 失業対策事業の特色

戦後の混乱した社会情勢の中で、大量に発生した失業者を吸収する目的で、国は昭和 24 年 5 月に緊急失業対策法（以下、失業対策法という。）を制定し、失業対策事業が発足した。

この制度は、当時、失業者が再就職するまでの一時的な就労の場を提供するものとしていたが、企業への就職の機会が少なかったこと、単純労働であったこと等から、就労者は漸次増加し、失業対策事業へ定着するようになった。

昭和 40 年代に入り、経済の高度成長期においても、依然として失業対策事業への就労者は増加していたため、昭和 45 年に失業対策問題調査会が設置され、今後の失業対策事業のあり方について検討した結果をふまえ、翌昭和 46 年に「中高年齢者等の雇用促進に関する特別措置法」が制定され、この中で失業者には民間企業への再就職の促進を図り、失業対策事業には、現に失業対策事業に就労している者についてのみ就労させることとし、失業対策事業への新たな加入が禁止された。

2 本県における失業対策事業の現状

(1) 就労者の高齢化

本県での失業対策事業における就労者数（紹介対象者数）は、昭和 25 年度に 1 万 3,901 人であったが、昭和 55 年度では 2,637 人である（別表 17）。年度ごとの推移をみると、図 9 である。

これをみると、失業対策事業に対する就労者の定着化、高齢化に伴う自然減少がみられる。このうち就労者全体の女子の割合は、昭和 25 年には約 25 パーセントであったが、昭和 40 年代に逆転し、現在では 66 パーセントになっている。

また、昭和 55 年度における就労者の平均年齢は 66.6 歳（最高は 88 歳）であり、滞留期間が 24 年以上である者が全体の 56 パーセントにもなっており、年々高齢化していく傾向にある。

(2) 事業の種目

失業対策事業における就労者の高齢化に伴い、従来の作業では体力や能力が伴わないため、昭和 51 年度から、失業対策事業の対象者を高齢者または体力等の低い者を対象とする甲事業、それ以外の者を対象とする乙事業として区分し、それぞれに適応できる事業の種目を定めた（別表 18）。

現在、甲事業に就労者の 80 パーセント、乙事業に 20 パーセントが就労している（別表 19）。

(3) 国庫補助金

失業対策法第 9 条では、地方自治体が失業対策事業を実施する場合には、その経費の全部又は一部を国庫から補助するものであるとしている。

また、補助率については、同法施行令第 1 条第 1 項に「労働大臣が定める算定基準に従い、次に掲げる経費の種目ごとに、それぞれ、当該各号に定める割合で行う。」として、労力費 3 分の 2、資材費 2 分の 1、事務費 3 分の 2、となっているがその算定基準は、別に定められた単価に吸収人員を乗じて算定された額としている。

また、この他に要綱、通達等により細部にわたる基準が定められ、基準外のものについては算定されない。しかしながら、事業実施のために事業主体にかかる超過負担は大きく、県営事業の昭和 55 年度事業をみると当初予算見積りで 42.3 パーセント、年度末決算では 26.1 パーセントもの超

過負担率となっている。

(4) 事業主体市助成

本県では、昭和 29 年度から、事業主体市に対し助成を行っている。助成内容は、一般助成、被服貸与助成、夏季年末・年度末対策助成、特別助成等となっている。いずれも県営事業と市営事業との諸条件の差を補うためのものである。

アンケート調査によると 39 都道府県のうち 6 都道府県が実施している。

3 失業対策事業における課題

失業者の救済は、本来より国の基本施策として行われてきている。失業対策法の制定以来、今日までに社会、経済の発展と共にその実態に則した法の改正が行われてきているが、制定当時と現在とではその意義がうすれ、実情に合わなくなってきている。

失業対策事業は、国の補助を受け地方自治体が直接事業を行い、失業者を吸収するという方法であるため、失業者の労働意欲を向上させる努力に欠け、再就職への促進につながっていないことを認識せねばならない。

昭和 37 年に「日雇労働者雇用奨励費制度」がもうけられたが、これは、失業対策事業就労者の常用雇用への復帰を促進させるため、雇用主に対する雇用奨励金、常用労働者として就職または自営する者に対する就職支度金があり、当時として、ある程度の効果は認められたが、現在のような就労者の高齢化は、民間への再就職への意欲や適応性を失なわせ、また、他の高齢者に対する求人倍率も低く、供給過剰の状態であり、その雇用は不安定となっている。

一般の中高齢者に対しては、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」により、中高年齢者（中年齢者は 45 歳以上の者、高年齢者は 55 歳以上 65 歳未満の者）の能力に適合した職業、労働能力の開発方法等の各種の施策が講ぜられている。

しかしながら、失業対策事業に就労する高齢者については、体力、能力からみて民間企業においては雇用を継続しえない状態であっても就労している例がある、年齢に制限がない、民間企業に比較して就労管理にきびしさが欠ける、夏季、年末手当が支給される、などにより、一般の高齢者よりかなり憂遇されているため、民間への再就職を阻害する要因ともなっている。

現在、各市町村が独自に行っている高齢者事業団や、生きがい事業団などが設置されているが、これからの高齢化社会へ向けての総合的な施策の一環として、失業対策事業のあり方を示しているように思われる。

表 17 県営・市営別紹介対象者表

	横浜市	川崎市	横須賀市	鎌倉市	藤沢市	茅ヶ崎市	平塚市	小田原市	相模原市	計	割合
県営	200	210	114	-	-	-	-	-	-	524	19.9%
市営	971	721	260	34	37	13	44	19	14	2,113	80.1%
計	1,171	931	374	34	37	13	44	19	14	2,637	100.0%

(昭和 55 年度、失業対策事業課調べ)

図 11 年度別紹介対象者数グラフ

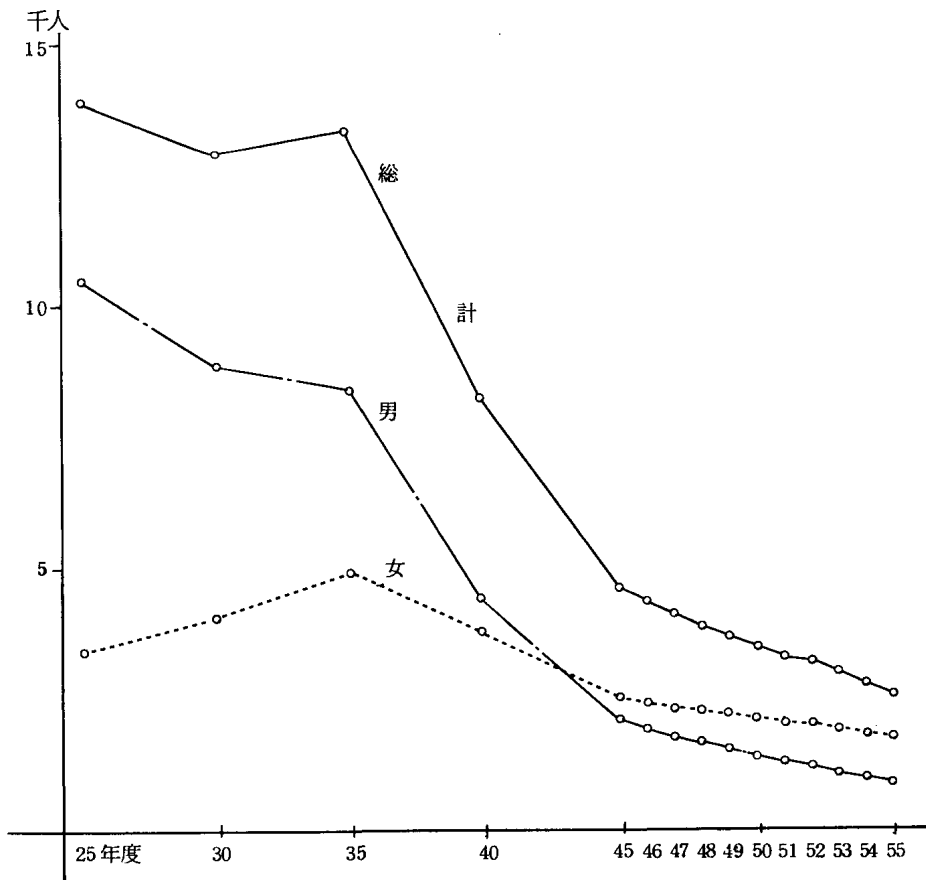


表 18 失業対策事業の事業種目

種別	事業種目	事業内容
乙 事 業	土地整備事業	土地の整地、もしくは造成又は土地を主とする施設(公園、運動場、校庭、墓地、緑地等)の新設、改良もしくは補修の事業
	道路整備事業	道路又は街路(道路法又は都市計画法に基づかない道路又は街路を含む。)の新設、改良もしくは補修の事業
	水道整備事業	水道又は排水路の新設、改良もしくは補修の事業
	河川整備事業	河川又は運河の新設、改良もしくは補修の事業
	砂防施設整備事業	砂防施設の新設、改良もしくは補修の事業
	港湾施設整備事業	港湾施設又は漁港施設の新設、改良もしくは補修の事業
	農林水産施設整備事業	農林施設又は水産施設の新設、改良もしくは補修の事業
	営造物整備事業	営造物の新設、改良もしくは補修の事業
	資材採取製造事業	土地建築等の用に供する資材の採取加工又は製造の事業
甲 事 業	保健衛生整備事業	保健又は衛生に関する作業を行う事業 (主な作業内容) (1) 除草、清掃 (2) 消毒又は害虫駆除 (3) 花、草、木、野菜等の植栽培 (4) ほうき、じんかい袋、手袋、封筒、雑布等の製造 (5) ガーゼ、包帯等の補修 (6) 土地又は道路の不陸均し
	公共用施設等 運営管理関連事業	公用又は公共用施設における当該施設に係る業務に関する補助作業もしくは、当該施設の維持管理に関する補助作業を行う事業 (主な作業内容) (1) 用務員の補助 (2) 給食の手伝い (3) 事務補助等

表 19 事業主体別事業別就労者の割合

事業区分 事業主体	事業区分		事業区分 事業主体	事業区分	
	乙	甲		乙	甲
神奈川県	1.9	18.7	茅ヶ崎市	-	0.4
横浜市	9.3	27.0	平塚市	-	1.7
川崎市	2.3	25.0	小田原市	-	0.8
横須賀市	4.8	4.7	相模原市	-	0.6
鎌倉市	0.8	0.6	計	19.7%	80.3%
藤沢市	0.6	0.8	全 体	100%	

第3編 事務事業調査を通して見た役割分担 についての提言

県の労働行政全般にわたる論点の指摘は、それぞれの場所で指摘してきたので、それらの論点のうち県と国および市町村との関係における役割分担の具体的方向について改めて整理してみたのだが、ここに掲げた提言である。

具体的提言項目の内訳

番号	分野	事業項目等	国の事務を 県に取り込む	制度を廃止する	国の事務として 県は返上する	運営の改善 連絡調整の強化	市町村へ事務委託	県の事務を市町村へ	費用負担の適正化
1	職業安定	職業紹介・指導							
2	"	地方事務官							
3	"	駐留軍関係離職対策							
4	労働福祉	労働福祉施設							
5	"	"							
6	"	労働金庫	○						
7	"	中小企業退職金制度							
8	"	中小企業従業員持家 資金利子補給制度							
9	"	生活資金貸付制度						○	
10	"	労働安全衛生対策	○						
11	職業訓練	職業訓練計画の策定	○						
12	"	事業内職業訓練	○						
13	"	技能検定							
14	"	職業訓練校(国)							
15	"	"							
16	失業対策	失業対策事業							
17	全体	補完事務							
-	-	計	5	1	3	8	1	3	2

提 言 1.

職業安定行政については、ひろく国の事務とする現行法体系を改め、当面、比較的雇用の機会に恵まれない中高年・婦人・心身障害者については、職業紹介、指導等雇用の促進に関する事務を自治事務化し、国はその事務を地方自治体に移譲すべきである。

基 本 認 識

雇用対策及び職業安定行政については、国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成のために一般には、国において統一的に処理することが効率的であるとされている。しかし、高齢化社会が今後さらにその速度を早めて進む段階は各都道府県において必ずしも同じではない。この意味から国の対応だけでなく、各都道府県における実情に合った施策がとられることが今後重要となってくる。また、高齢化社会にむけての行政施策は単に労働行政のみの問題ではなく、民生行政等他部局との連携による総合的な施策を展開することが重要であろう。この考え方は婦人・心身障害者に対しても同様といえる。

したがって、地域の実情に合った効率的な行政対応がとられるべきこと及び民生行政・県民行政等総合施策化がとられるべきことを理由に、当面中高年・婦人・心身障害者については、職業紹介・指導等職業安定行政の中核的業務を含め雇用の開発及び促進については自治事務化する方向が必要である。

なお、本県の場合、自治事務化による行政対応としては、適正な配置計画により設置された労働センターを核とし、ひろく雇用の開発及び促進に関する事務を総合的に推進することも一方策であろう。

提 言 2.

中高年・婦人・心身障害者の雇用促進に関する事務の自治事務化にあわせて職業安定行政における地方事務官制度は廃止すべきである。

基 本 認 識

一般に指摘されている地方自治のあり方からみて、地方事務官制度の現状に問題があることはいうまでもないであろう。ここで地方事務官制度を廃止すべきとした考え方は、職業安定行政の二元化をさきの提言で結論づけたことと不可分の関係にある。すなわち、一般求人・求職者（ここでは中高年齢者・婦人・心身障害者を除く求職をいう）の需給調整については、地域内での調整が大部分とはいえ、全国的な需給関係を考慮し労働力を確保する見地から、国が主体的に行うことは当面やむを得ないと思われる。この場合、国の出先機関である公共職業安定所は存置し、一般求職者の職業紹介・指導等雇用の促進にあたるものとする。一方、中高年・婦人・心身障害者を対象としたものはもっぱら地方自治体において施策を講ずることとし、この意味で職業安定行政の二元化を取り入れる。この結果、現在各都道府県知事に機関委任されている公共職業安定所の業務の連絡統一事務及び地方事務官並びに公共職業安定所長の指揮監督については、労働大臣の本来の権限として自らが指揮監督にあたることとなる。また、本県における事務事業の執行状況をみても、県費による単独事業を地方事務官が担当するなど地方事務官が特定の機関委任事務を処理するために、特に存置されているということより、むしろ国に中核的業務が留保されている結果、切迫した県の行政需要に応

えるために地方事務官が代って事務処理するという変則的な事務対応が恒常化していることにこそ問題がある。

提言 3.

駐留軍関係離職者対策の根幹は国の責任であるから、国の制度の拡充を図るべきであり、県が上のせとして助成金の給付をすることはやめるべきである。

基本認識

駐留軍関係離職者に対して、県は独自に生業資金貸付、再就職助成金支給を行っている。この事業に関連した基本法規として駐留軍関係離職者対策臨時措置法があり、国の果すべき役割が明記され、国は就職促進手当特別給付金の支給及び雇用促進事業団を通して自営支度金を支給することとされている。

同法の規定では、県は関係機関の連絡調整を図るため、駐留軍関係離職者対策協議会を設置することができるとされているだけである。研究チームが行った都道府県のアンケート調査によっても同種の対策協議会を持ち、助成金の交付を行っているのは全国でも2県だけである。

このように、本来、国に責任がある駐留軍関係離職対策について県が独自に上のせとして、実施することは県機能の純化の観点からも避けるべきである。

提言 4.

労働福祉施設の設置にあたって国（雇用促進事業団）は地域の主体性を尊重し、その設置・運営制度を地方自治体の主体性が生かせるよう改善すべきである。

基本認識

国（雇用促進事業団）は全国に800か所近くの労働福祉施設を所有しているが、その大部分は地域の勤労者が利用するものであり、地域の主体性を生かした設置、運営の行われることが望ましい。

設置にあたっては国（雇用促進事業団）が行うのではなく地方自治体が行うものに対して、国が援助をしていく形態が望ましい。また国（雇用促進事業団）は委託という形で府県に運営を委ねているが、委託では主体的な運営とはいえない。自治体自らが設置することによって運営も自ら行うべきである。

提言 5.

労働福祉施設設置に当っては、設置主体間の連絡調整を密にして競合を避けるべきである。また類似施設の統合化を施設利用者のニーズに応え、支障のない限り進めるべきである。

基本認識

現在労働福祉施設には国（事業団）立、県立、市立などがあるが同一内容の施設が同一地域に存在するな

ど競合性がみられる。これは施設対策が各自治体、あるいは自治体内部の部局が独自の考え方に基づいて行っており、設置主体間の総合的な調整が不十分であるためと思われる。また、できうる限り類似施設を統合し複合型の施設設置を進め施設機能の効率性や、施設設置の経済性を高めるなど住民のニーズに応じたよりよい施設づくりをすることが望まれる。

提 言 6.

労働金庫は、地域の労働者の生活と深い関連性を持つため、現在機関委任されている事務については権限を県に移譲するとともに、その他労働金庫の指導監督に必要となる権限事務は、全て自治事務化し国はその事務を県に移譲すべきである。

基 本 認 識

労働金庫は、ほぼ都道府県別に設置されており、地域の労働者の生活に、深くかかわりを持っているので県としても、預託などを行い労働金庫の基盤確立のために支援をしている。そのため、労働金庫の指導監督は、県で実施すべきである。

しかし、現在機関委任されている事務は、指導監督事務の一部であり、また、十分な財源措置もなされていないように思える。

提 言 7.

中小企業退職金制度の認定事務は、現在機関委任事務であるが、利用者の利便性などを考慮して市町村への事務委託方式に変更することが望ましい。

基 本 認 識

中小企業退職金制度は、中小企業従業員の退職金の確保と、それによっての中小企業の労働力の確保などを目ざしており、その意味合いからも国の事務事業と考えられる。しかし、現在機関委任されている事務事業は、利用者の利便性などを考慮した地域性の強いものであり、県で実施するよりも市町村で実施した方がより一層地域に密着した事務処理ができると思われる。

また、機関委任されている事務事業に対する財源措置は不十分であるが、国の事務事業であるため必要かつ十分な措置がなされるべきである。

提 言 8.

中小企業従業員持家資金利子補給制度は、地域性の強い事務事業であるため、市町村の事務事業とすべきである。県は、市町村間の連絡調整や広域的立場からの事務事業を実施すべきである。

基本認識

中小企業従業員持家資金利子補給制度は、昭和 43 年からはじめられたものであるが制度の目的や資格要件から、県の事務事業というより市町村に密着した事務事業である。当初、県は、先導的行政として実施したものと考えられるが、現在のように大部分の市町村において利子補給制度が実施されるようになると県の事務事業との重複の問題が提起される。

また、各市町村の制度についても、資格要件や貸付内容に若干の相違が見られ、市町村独自の施策の展開と言っても、それぞれの調整、意見交換は必要となろう。

提言 9.

生活資金貸付制度は、地域性の強い事務事業であるため、市町村の事務事業とすべきである。しかし、現在は、県が先導的に実施しているため、本制度の目的などを市町村に説明し、調整することが望ましい。

基本認識

生活資金貸付制度は、昭和 55 年度からはじめられたものであるが、本来個人を対象とした地域性の強い性格をもつもので、その意味から市町村の事務事業と考えられる。しかし、県としても制度が発足したばかりであり、今後市町村の事務事業とするために制度の目的などを積極的に説明し調整することが必要と思われる。市町村の事務事業として実施した場合に市町村間で、内容などの相違を少なくすることが必要である。

県の先導的役割は、その制度が大半の市町村で実施したとき、又は、制度として存続する意義がなくなつたときに終わるものと考えられる。

提言 10.

労働安全衛生対策は、労働者を保護するために統一性が必要となるので原則として国の事務事業とする。しかし、今後、地域性を考慮する必要から危険防止基準づくりや労働災害防止計画の策定の際に地方自治体の意向が反映されるような方途を講ずべきである。

基本認識

現在、労働安全衛生対策についての権限は、国で持っており、大部分の事務事業は、国で実施している。権限を持たない県あるいは市町村において実施している事務事業は、国に対する補完事務としての性格を有するものであるがその実施にあたっての財源措置はなされていない。

労働安全衛生対策は、労働者保護のために統一的な実施が望まれるものが多く、その意味から原則的には国において実施するものと考えられる。しかし、今後県あるいは市町村としての地域性を考慮することが労働安全衛生対策を充実させるうえで必要となる。

提 言 11.

職業訓練計画の策定事務は機関委任事務であるが、都道府県の特徴、地域対象者のニーズ等を十分反映させる必要があると考えられるので、機関委任事務としてではなく、都道府県レベルの事務として取り込み、自治事務化すべきである。

基 本 認 識

都道府県職業訓練計画の策定については機関委任事務であるが、既に職業訓練行政は全般的に都道府県レベルの事務として定着化しており、また全国的な統一性よりも地域適合性の高い行政分野である。したがって職業訓練計画の策定については、都道府県の特徴、個性、地域対象者のニーズ等を十分に反映した内容を盛り込むべきであり、現在の機関委任という方式は不都合であると思われる。

以上により、都道府県職業訓練計画の策定については、都道府県の事務権限として、自治事務化すべきであるとする。

提 言 12.

事業内職業訓練の認定事務は機関委任事務であるが、地域性の高い事務事業であるので都道府県の事務として取り込むか、あるいは具体的事務処理についての事務権限をできるだけ都道府県に付与すべきである。

基 本 認 識

事業内職業訓練の普及を図るためには、地域の中小企業事業主、労働者等の多様化するニーズに対応していくことが肝要である。また、中小企業事業内職業訓練補助にあっては、県が国の基準以上に上乗せ補助を行っている現実があり、既に県レベルの事務として定着化している実態を見ることができる。このような事務の性格からして、国が統一的に規制する機関委任事務としてではなく、本来都道府県の事務として実施することが望ましいのではないかとと思われる。あるいは機関委任事務であっても、法令、通達では認定基準の大枠についてだけ定め、できるだけ事務権限を都道府県に委ねる方向で、行政運営については柔軟性のある対応が可能になるよう改善すべきである。

提 言 13.

技能検定の実施事務は機関委任事務であるが、技能検定制度は国家検定制度であるため、本来、国または国の機関が直接実施すべきである。もし広域性等の理由により、都道府県に実施を委ねるのが適当であるとすれば、あくまで委託契約等の方法により、経費負担は全額国が負うべきである。

基 本 認 識

技能検定制度は、職業訓練法第 62 条にあるように、労働大臣が定める国家検定制度であり、事務配分の

原則からすれば、本来国または国の機関が直接実施すべきものである。ただし、国の行政職員・行政機構の肥大化を抑止し、効率的な行政運営や広域性等の視点から都道府県の自治体レベルで実施することが適当であるとすれば、現在技能検定の事実上の実施主体である都道府県職業能力開発協会に対する助成が、国と都道府県の1/2ずつの負担となっているが、内容的に国の事務の代行であることから、委託契約等の方法により、全額委託費として国が負担すべきものである。

提 言 14.

国（雇用促進事業団）設置の神奈川総合高等職業訓練校は、職業訓練短期大学校などに転換するなど、国・県・市町村の訓練校のあいだに重複や競合がないよう分担すべきである。

基 本 認 識

国（雇用促進事業団）設置の神奈川総合高等職業訓練校の訓練内容は、県立職業訓練校と同様養成訓練と能力再開発訓練を実施しており、かつ、県立の横浜高等職業訓練校と同じ横浜市旭区内に設置されている。国（雇用促進事業団）と県が同じ区域内で同じような訓練施設を設置する合理的理由はないと思われる。国（雇用促進事業団）の訓練校は、職業訓練短期大学校などに転換し、国と県との役割分担を明確にすべきである。

また、横浜市立の中央専修職業訓練校は、県営のものに準じて行われているが、相互に連絡調整の上、機能を分担する方向が望ましい。

提 言 15.

職業訓練校設置は、団体委任事務となっているが、訓練事業については、国の省令や通達などで枠が定められている。都道府県がその地域の特性やニーズに応えられる職業訓練を実施できるよう都道府県の主体性を生かせるシステムに改善すべきである。

基 本 認 識

本県の就業者の産業別構成をみると、第1次産業の就業者は、戦後一貫して減少を続け、第2次産業は、高度成長経済の時期に飛躍的に増加したが、その後は横這い状態で推移し、現在では、第3次産業に就業する労働者が増加し、過半数を超えている。また、高学歴化が進み、中学卒業者の93.8%、高校卒業者の37.3%が進学している。（54年）

現在の社会は、技術革新の進展、産業構造の変化が著しく、高学歴化や、高年齢化時代に対応できる職業訓練体制をとる必要にせまられている。地方の時代にふさわしく、地域の特性を生かし、労働者のニーズに応える職業訓練でなければならない。

現状のように、訓練校が全国一律で枠がはめられている状況では、都道府県レベルで、時代の要請に応える職業訓練を実施しようとしても、かなりの制約があろう。民間のレベルの高い各種専門学校との役割分担を考え、かつ、都道府県が、特色と主体性を持った職業訓練を実施できるよう職業訓練体系を修正すべきと

考える。

提 言 16.

失業対策事業は、県営及び市営が並立し、実施内容は国による統一基準で行われているが、地域的にも競合しているため、市町村で行うのが望ましい。

基 本 認 識

失業対策事業は、「国自ら又は国庫の補助により地方公共団体等が実施する事業」(失業対策法第2条第1項)とされているが、制度発足以来都道府県及び市町村が行っている。

事業内容も国による統一基準で行われ、県営、市営の明確な基準はない。

一方、事業への就労者も年々高齢化し、他地域への移動も少なく地域内での就労がほとんどである。特に県営と横浜、川崎及び横須賀の各市営事業では競合しており、それ以外の市営事業は、本来の失業対策事業として継続実施する必要性がある事業が少なく、また就労者も少ないため県事業と市事業を統合するなどの合理化が必要であり、就労者に対する職業転換のための能力再開発訓練や、市町村社会福祉協議会などが運営する高齢者無料職業紹介、市町村が行っている高齢者生きがい福祉事業団等の指導育成を行うなど総合的な施策が必要である。

なお、事業実施にあたってはその内容を検討し、事業費の見直しを行い、超過負担の軽減を図り、不足分については県の助成措置を講ずるとともに、国に対して、法制度の改善を講ずるなど要望する必要がある。

提 言 17.

現在、県が実施している市町村に対する補完事務は、県機能純化の観点から原則として、市町村に移譲すべきである。また当面補完事務として存続するものについて、県はどの程度の行政水準を維持するかという基準を持つべきである。

基 本 認 識

さきに労働講座・勤労者福祉対策のところでも重複行政、補完行政の点にふれたが、県の果たす役割の一つとして、県域全体にわたる一定の行政水準を維持することがあげられる。

そして本来市町村の事務とすることがふさわしいと考えられても、市町村の能力が十分でない場合に県が補完をしてゆく役割を担っていると考えられる。

しかし、現実には、事業を開始するにあたって、あるいは既に事業化されている事務の遂行にあたり、今後の見通し、位置づけを十分持たずに実施されることが多い。このことが、県の本来果たすべき機能という観点から見て、県の役割を不明確にしている原因の一つである。

このような状況は単に労働講座・勤労者福祉対策の面だけでなく労働会館等施設の設置その他、労働部以外の部局にも見られると思われる。

む す び

国・県・市町村の役割分担の問題は古くて新しい問題である。それは、時代の経過の中で常に議論され続けられる問題であろう。そしてその視点は時代の社会経済環境によって変わろうが、その根幹は変わらないものと考えられる。そして、その根幹における立場の相違は民主主義の理解に深く関わっており、また「地方自治の本旨」の解釈に大きく依存しているものと思われる。

我々研究チームは地方自治法制定以来の国・県・市町村の役割分担に関する種々の議論を通観してみた。そして、シャープ勧告以来、脈々として流れる精神については異論のないことを確認した。しかし、これら種々の提言がなされながら、現状は、地方事務官の存続、地方自治体事務の国への吸い上げ、機関委任事務化など、逆行しているかの観がある。

このことは、序論でも述べた様に、これら議論が一般論に終止しており、個別具体的な事務事業についての役割分担に関して、有効な判断基準になり得ていないことが一つの要因であると考えられる。

そこで序論で述べた経緯によって、神奈川県労働部がどのような事を、どのような根拠によって、どのように行っているか、また国、市町村はどのような事を行っているかを実態的に把握し、その分析を通じて国・県・市町村の役割分担について考察してみた。その際、我々の視点は次の点であったといえる。 総体的にみる目 時代を読む目 将来を見通す目 地方に向く目 縦割りにとらわれない目である。

このような視点に立って分析を進めたが、県の事務事業については全事務事業を網らしたが、時間の制約もあり、国、市町村の事務事業については、確認が不十分であることはおことわりしておきたい。

その不十分性を認めながら、あえて問題点の指摘を行った次第である。それは、このような試みが前例のないことであり、今後、地方分権を進め、県の純化と強化を目指し、地方の時代を構築するにはどうしてもこのような作業は避けて通ることはできないと考え、またこのような作業を通してのみ、有効な提言ができると考えたからである。

分析を通して、労働行政がかかえている種々の問題点について、詳細は本文に述べた通りであるが、とくに我々が痛感したことは次の点である。

第一は、地方自治体事務の伝統的な分類である、固有事務、団体委任事務、機関委任事務の分類は、県の実務担当者レベルでは、その実際の実施にあたってはほとんど区別されていない。ただし、このことはこれらの事務区分が全く意味をもっていないということを意味するものではなく、むしろ、機関委任事務が固有事務化しているのか、それとも、固有事務が、省令、通達等による過度の関与によって機関委任事務化しているのかの峻別は県行政の担当者にとっては常に注意を喚起すべき重要な論点であるということである。

第二に、伝統的に労働行政は国を基本に県がそれを補完するという、「国・県体制」ですすめられてきた。今日、上昇型の行政システムとして、市町村 県 国の新しい関係の構築が提唱されているが、労働行政のこのような特殊性に着目したとき、まず国と県の関係において、国から県への大幅な事務権限の移譲を推進することが肝要である。

しかし、国の姿勢はいまだ保守的であり、昨年 11 月、神奈川県で開催された「地方の時代」シンポジウムにおける国の職員の発言をみると、地方分権を積極的に進められない理由として、行政の均質性、統一性の確保、地方自治体への不信感をあげている。

このような中で地方分権を推進するには、市町村との連携を強化し、他の都道府県と連絡強調を図りながら、地方自治体の国政に対する発言力を強化していかなければならない。

そのためには、まず県内部局間の連携を強化し、県が分権体制推進のために、統一された問題意識のもとに、このような事務分析を全庁的に実施して、自己点検を深めるとともに大胆に改革案を提示していく必要がある。

われわれの研究はそのためのささやかな試論にすぎない。当初想定した課題を十分消化しきれなかっただけでなく、財政の問題、補助金の問題、行政効率の問題など、全く手がけることができず、今後に残した課題も多い。今後は、事業分析の方法論の確立、事務分類の精度を高めることが切に望まれる。

(参考) 都道府県労働行政事務事業調査の概要

質問 1. 本県では、市町村労働行政との連携を図るため、市町村との主管部課長会議の開催等を実施していますが、貴都道府県についておたずねします。

	(1) 市町村労働行政との連携のため、どのようなことを実施していますか。				(2) 今後市町村との連携は必要と思いますか。			(3) (2)でアに該当する場合、集団数はどのくらいですか。	イ. 補助対象の基準はありますか。		
	ア.	イ.	ウ.	エ.	ア.	イ.			ア.	イ.	
回答欄	市町村の労働行政関連施設建設に	対する補助	ア以外の事業に対する補助	主管部課長会議等の連絡会議	その他	計		補助を受けている集団数は 2~40 集団であり平均 14.4 集団である。本県の場合 76 集団であるから約 5.2 倍も多い。補助の基準はほとんどの都道府県にあり要綱が大部分であった。	計		
件数	29	6	30	7	72	41	0	41 件	23	2	25 件
比率	40.3	8.3	41.7	9.7	100	100	0	100 %	92.0	8.0	100 %

質問 2. 本県では、中小企業の労働関係近代化に関心と熱意のある使用者団体を中小企業集団として指定し、これらの集団が行う事業に対し助成指導していますが、貴都道府県の場合についておたずねします。

	(1) 国庫補助を受けて実施している集団がありますか。			(2) 自治体(都道府県、政令指定都市)から補助を受けて実施している集団がありますか。			ウ. 基準がある場合、それは次のどれに該当しますか。(重複あり)				
	ア.	イ.		ア.	イ.		ア.	イ.	ウ.	エ.	
回答欄	はい	いいえ	計	はい	いいえ	計	要綱	要領	取扱基準	その他	計
件数	41	0	41	25	16	41 件	18	3	2	1	24 件
比率	100	0	100	61.0	39.0	100 %	75.0	12.5	8.3	4.2	100 %

質問 3. 本県では、労政行政の一環として国からの委託事業による「労働組合基本調査」等の調査を実施していますが、貴都道府県の場合についておたずねします。

	(1) 国からの委託事業を実施していますか。 (労政行政に係わるものについて)	(2) ア(1)でアに該当する場合委託事業数はどのくらいありますか。
回答欄	ア. イ. はい いえ	大部分は 2~3 事業であり平均 2.52 事業である。
件数	40 0	40 件
比率	100 0	100 %

質問 4. 本県では、県単独で雇用開発の推進事業として「雇用開発指導員の配置」、「地区雇用開発推進協議会の設置」事業を実施していますが、貴都道府県の場合についておたずねします。

	(1) 単独で雇用開発に関する事業を実施していますか。	(2) (1)のアに該当する場合、次の項目について内容を記入してください。
回答欄	ア. イ. はい ない	(1)でアと答えた都道府県では合計 36 の事業が実施されている。その内容は会議などによる雇用に関する情報の収集・整理が最も多く、23 事業、次いで企業等に対する、啓発指導が 20 事業、さらに雇用開発指導員等の設置が 11 事業となっている。(事業によっては、その趣旨、目的が情報収集・啓発指導・雇用開発指導員の設置と重複するものがある)。また事業の趣旨・目的で特に目につくのは、36 事業のうちはっきりと中高年齢者を対象とした雇用開発事業が 12、心身障害者を対象とした事業が 6 あることである。このことは中高年齢者・心身障害者の問題が自治体の雇用開発の中で大きなウェイトを占めることを物語っている。
件数	26 15	41 件
比率	63.4 36.6	100 %

	イ. このうち委託契約に基づく事業費(国からの費用のみ)で調査を完了できない事業はありますか。	ウ. イで(ア)、(イ)に該当する場合、その理由として次のどれにあてはまりますか。(複数回答)
回答欄	ア. イ. ウ. ある 一部ある ない	ア. イ. ウ. エ. オ. その他 対象となる調査数が多く人件費がかかる。 費用の積算根拠が国の場合実態より低い。 国の利用をふやしては、適正だが、調査結果を調査効数を根拠とする。 委託項目以外等に費用をかつている。 委(例)託(報)告(費)用(を)つか(つ)て(い)る。 そ(他)計
件数	34 4 3 41	19 26 1 22 1 69 件
比率	82.9 9.8 7.3 100	27.6 37.7 1.4 31.9 1.4 100%

	(3) 雇用開発の推進について、国の機関と連絡調整をしていますか。	(4) (3)のアに該当する場合、次の項目について内容を記入してください。
回答欄	ア. イ. はい ない	(3)でアと回答した都道府県(20 県)では連絡をとる国の機関として次のものをあげている。公共職業安定所(14 県)、労働基準局(7 県)、労働基準監督署(4 県)、婦人少年室(1 県)。その連絡協議の方法は雇用問題会議等の名称の会議を、年数回持ち、情報交換、意見交換が行われている。また「公共職業安定所に県のコンサルタントを置き状況を把握する。」あるいは「公共職業安定所長を参与として依頼する」といったものも、国の機関と連絡をとる一方法として掲げられている。
件数	20 15	35 件
比率	57.1 42.9	100 %

	(5) 単独で雇用開発推進事業を実施する場合の問題点として、次の項目のうちどれに該当すると思われますか。	(6) 単独に雇用開発事業を実施している市町村数はどのくらいありますか。
回答欄	ア. イ. ウ. エ. オ. 国の機関との連絡が十分でない。 国の事業との重複のおそれがある。 職業紹介が制限されているため十分な活動 ができない。 雇用情報の収集が困難である。 その他	各県内の市町村が単独で雇用開発事業を実施しているとの回答は5県から寄せられた。その概要は次のとおりである。 計 北海道 全市町村数212のうち82市町村(冬季就労対策事業) 石川県 全市町村数41のうち2市町村 岐阜県 全市町村数100のうち1市町村 大阪府 全市町村数44のうち1市町村 山口県 全市町村数56のうち8市町村
	件数	3 9 6 5 5 28件
	比率	10.7 32.1 21.5 17.8 17.9 100%

質問 5. 本県では、労働安全衛生対策の一環として神奈川県労働災害防止対策連絡協議会を開催したり、労働災害防止団体への助成等を実施しておりますが、貴都道府県についておたずねします。

	(1) 都道府県単独で労働安全衛生対策を実施していますか。	(2) 次のうちどれを実施していますか。(複数可)
回答欄	ア. イ. はい	ア. イ. ウ. エ. 労働災害防止対策連絡協議会等 労働災害防止団体への助成 啓蒙普及および資料作成(パンフレット等) その他
	件数	15 26 41 6 8 8 8 30件
	比率	36.6 63.4 100 19.9 26.7 26.7 26.7 100%

質問 6. 本県では、労働福祉施策の一環として、労働金庫等へ労働者住宅資金、労働者生活資金の預託及び中小企業従業員持家資金利子補給制度を実施しておりますが、貴都道府県についておたずねします。

(1)同様の施策を実施していますか。	〔アに該当する場合〕 (2) どのような事業を実施していますか。
ア. イ. はい	ア 金融機関への預託 中小企業等勤労者住宅建設資金、労働者住宅建設資金、中小企業労働福祉施設設備資金、勤労者福祉資金、離職者福祉特別資金、労働者夏期・年末つなぎ資金、賃金等遅払資金貸付金、勤労者持家住宅建設資金、勤労会館建設資金、労働金庫育成資金積立金、離職者生活安定資金、労働者生活季節資金、中小企業従業員住宅資金、勤労者住宅生活協同組合貸付金、一般生活資金原資貸付金、育英資金貸付金、未組織労働者融資金(住宅・生活資金)、求職活動援助資金、勤労者金融対策資金、労働福祉事業資金
イ はい	イ 利子補助制度 中小企業勤労者持家資金利子補給補助制度、勤労者住宅建築資金利子補給制度、勤労者信用基金協会貸付金、中小企業労働福祉施設整備資金利子補給制度
ウ はい	ウ その他 勤労者住宅用地取得造成資金、小規模企業勤労者住宅建設資金等貸付金、中小企業従業員賃金遅払資金、住宅転貸資金つなぎ融資貸付金、労働者住宅用地先行取得資金、勤労者持家促進強化資金
41 100	0 41件 100%

(3) 労働金庫等へ労働者住宅資金、労働者生活資金の預託を実施している市町村がありますか。	(4) 中小企業従業員持家資金利子補給制度を実施している市町村がありますか。
ア. イ. はい	ア. イ. はい
件数	34 6 40 10 31 41件
比率	85.0 15.0 100 24.4 75.6 100%

質問 7. 本県では、労働福祉施策の一環として、労働災害被災者や遺族に対し見舞金、弔慰金を贈る制度を設けています。このうち労働災害遺児に対しては別表のような基準で見舞金を支給していますが、貴都道府県の場合についておたずねします。

	(1) このような趣旨の見舞金制度がありますか。	(2) (1)のAに該当する場合、次の項目について具体的に記入してください。
回答欄	<p>ア. イ.</p> <p>は い</p> <p>い え</p> <p style="text-align: right;">計</p>	<p>(1)の設問に対してアと回答したのは2県(青森県、愛知県)である。青森県では出稼労働者が死亡、傷病、障害、火災に遭った場合、本人あるいは遺族に対して、死亡50万円、障害20万円、傷病5~8万円、火災3~8万円を支給している。根拠規定としては(財)青森県出稼協会事故見舞金給付業務方法書がある。</p> <p>また愛知県では、民間企業に勤務している者が業務災害、通勤災害により死亡した場合、一律2万円を支給している。根拠規定としては、労働災害死亡者弔慰金支給要綱が定められている。</p>
件数	2 39 41件	
比率	4.9 95.1 100%	

	(3) 将来、これに類する制度を設ける考えはありますか。	(4) この他に貴労働部内の施策として見舞金を支給する制度がありますか。
回答欄	<p>ア. イ.</p> <p>は い</p> <p>い え</p> <p style="text-align: right;">計</p>	<p>青森県では労働災害遺児等見舞金支給制度の他、見舞金支給の制度があるとされるが、具体的な内容は報告されなかった。また愛知県ではないということである。</p>
件数	0 1 1件	
比率	0 100 100%	

質問 8. 本県においては労働福祉施設として労働福祉会館、勤労会館、海員会館等、様々な設置、運営形態による施設がありますが貴都道府県の場合についておたずねします。

労働福祉施設の設置、運営状況

(施設数を記入して下さい)

運営主体 設置主体	国	市	民間	そ	合	
	〔雇用促進事業団〕	町	間	の		
		村 <th>諸</th> <th>他</th> <td>計</td>	諸	他	計	
国〔雇用促進事業団〕	87	14	379	71	15	566
県		22	29	9	1	61
市町村			368	22		390
民間諸団体	3			104		107
その他				4	6	10
合計	90	36	776	210	22	1,134

質問 9. 貴都道府県では、職業安定行政所管課の人員構成及び職務分担はどうなっていますか。

<p>職業安定課には1県を除いて、県職員が配置されている。課員総数に対する県職員の比率を見ると、10%以下が3県、11~20%が16県、21~30%が13県、31%以上が7県、うち63%が1県となっており、課における県職員のウェイトは高い。職務内容は事業のみおこなっているのが5県で、他は、庶務、経理も合わせ行っている。</p> <p>雇用保険課はほとんどが地方事務官のみであり、県職員を配置しているのは3県だけである。</p>
--

質問 10. 貴都道府県では、職業相談・職業指導については公共職業安定所以外にどのような体制で実施していますか。次表に記入してください。

相談所等の設置状況	
・人材銀行は、25 都道府県に設置されているが 11 県で県職員を置いている外 7 県で単独に同様なものを設置している。	
・ターミナル職業相談室は、11 県に設置されており、1 県で県職員を置いている。	
・高齢者職業相談室は、人口 10 万人以上の市に、施設を市が提供し、公共職業安定所職員を派遣するものであり、20 都県に設置されているが 3 都県において、都県職員を置いている。また 4 県で県単独の機関を置いている。	
・国設置の学生職業センターは 3 道県にしか設置されておらず、11 県で同様な機関を設置している。	
・心身障害者については、3 県で相談室を置いている外、雇用促進事業団設立の心身障害者職業センターが 2 県にある。	
・婦人就業援助センターないし職業センターは、23 県で設置しており、8 県が国の助成を得ている。	

質問 12. 貴都道府県での雇用保険関係事業についておたずねします。

	(1) 雇用保険法にもとづく 5 人未満の小規模適用事業所の加入促進のため都道府県単独で事業を実施していますか。		
	ア.	イ.	計
回数	は	いいえ	
割合	い	え	
件数	24	16	40 件
比率	60.0	40.0	100 %

質問 11. 貴都道府県で中高年雇用対策・身障者雇用対策・婦人雇用対策について都道府県単独で事業を実施している場合、次表に記入してください。

	実施している都道府県		
	総数	うち都道府県の要綱・要領のみによるもの	うち国の通達・要領のみによるもの
中高年雇用対策	38	21	3
身障者雇用対策	38	30	2
婦人雇用対策	16	8	3
その他総合雇用対策	29	23	2

(注) 集計対象数は 40 都道府県である。

(概要)

中高年及び身障者雇用対策については、それぞれ「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」及び「身体障害者雇用促進法」によって地方公共団体においても施設の設置あるいは雇用の促進を図るための施策を講ずることとなっているため総じて高い数字が示されている。反面、婦人雇用対策については比較的少ないといえる。しかし、いずれの雇用対策についても共通していえることは、都道府県の要綱・要領のみによって行政施策がとられているところが非常に多いことである。このことは総合雇用対策を実施している都道府県が 70%に達していることと併せて考えれば、地域の特性に応じた施策が展開されていること及び他部局との総合的な行政施策が講ぜられていることとして評価される。

質問 13. 貴都道府県での駐留軍関係離職者対策についておたずねします。

	(1) 駐留軍関係離職者対策協議会を設置していますか。(複数可)			(2) 民間の無料職業紹介所がありますか。		
	ア.	イ.	ウ.	ア.	イ.	計
回数	は	いいえ	市町村も設置している。	は	いいえ	
割合	い	え		い	え	
件数	6	33	3	8	31	39 件
比率	14.3	78.6	7.1	20.5	79.5	100 %

質問 15. 貴都道府県の事業内認定職業訓練補助事業についておたずねします。

	(3) (2)のAに該当する場合都道府県の補助はありますか。			(4) 生業資金貸付制度を都道府県単独で実施していますか。		
回	ア.	イ.		ア.	イ.	
	は	いい		は	いい	
答	い	え	計	い	え	計
件数	4	15	19	2	35	37 件
比率	21.1	78.9	100	5.4	94.6	100 %

事業内認定職業訓練の実施状況については、都道府県の地域性によっても異なるが、滋賀県のように訓練生の数が 200 名弱のところから、新潟県のように 14,000 名強の訓練生を抱える県まで、都道府県によって取組みにかなりの差異がある。

中小企業認定職業訓練補助については、国の基準を超えて上乘せ補助を行っている府県が半数以上にのぼっている。

質問 14. 貴都道府県の職業訓練校の設置状況をおたずねします。

職業訓練校等の設置状況をみると、一般職業訓練校に関しては県立が最も多いが、国立の訓練校もかなりの数にのぼり、鳥根県のように国立だけという県もある。市町村立の訓練校は、神奈川県を含めても数少ない。身体障害者職業訓練校は国立県営の形態が最も多いが、県立で設置している府県もある。

質問 16. 本県では、技能審査認定制度として、産地産業技能認定事業を実施しておりますが、貴都道府県で実施している類似の都道府県単独事業がありましたら記入してください。

神奈川県のように、技能審査認定制度を県独自で実施しているところはほとんどなく、技能検定制도에 係わる事務事業に関しては、都道府県レベルの主体的な取組みはあまりされていない。

質問 17. 本県では、失業対策事業法に基づき各種の事務事業を行っています。貴都道府県の場合についておたずねします。

	(1) 都道府県を事業主体とした失業対策事業を実施していますか。			(2) 市町村を事業主体とした失業対策事業を実施していますか。		
回答欄	ア.	イ.		ア.	イ.	
	は	いい		は	いい	
	い	え		い	え	
			計			計
件数	37	3	40	39	1	40 件
比率	92.5	7.5	100	97.5	2.5	100 %

	(3) (2)のアに該当する場合、市町村に対して助成を行っていますか。		
回答欄	ア.	イ.	
	いる	いない	
			計
件数	6	33	39 件
比率	15.4	84.6	100 %

あとがき

「国・県・市町村の役割分担」という幅の広いテーマであったため、どのような視点で、どのような内容について研究するかという具体的テーマと手法についての絞り込みに時間を要した。その結果として実証的な手法による研究を行うということで、既述のとおり事務事業調査を中心に研究を行ったが、1年間は長いようでもあり短いようでもあった。その間、チーム員の約半数の5人が転勤するなど、研究体制の不安もあったが、チーム員がよくまとまって研究できたと思う。

討論の過程の中で最初から最後まで結論の出なかった課題として役割分担の「スケール」がある。一般的なスケールについては種々いわれているが、現実の事務事業評価にあたって、どのようなスケールを設定するかは、チーム員の間でも意見の分かれたところで、統一したスケールをつくることの難かしさを感じた。今回は、現実的な事務事業調査を通して役割分担を明らかにするという考え方に立ったため、この課題についての結論は出なかったが、いずれにしても、地方自治法の四つの事務区分が現実の事務事業の中ではあまり意味を持たないということがいえる。

研究チームとしては役割分担の視点に立って、労働部の事務事業等について運営の改善、連絡調整の強化、国の事務を県に取り込む方向など17項目にわたる具体的提言を行った。提言の内容についていろいろな批判はあると思うが、これらの提言が関係部局（労働部）において検討されることを期待している。

おわりに、1年間われわれの研究のためにチューターとして貴重な指導と助言をいただいた神原勝氏に厚くお礼を申し上げたい。また事務事業調査の実施にあたり、いろいろ御協力をいただいた労働部各室課の所属長及び職員の皆様に深く感謝をいたしたい。さらに、ご迷惑をおかけしたチーム員の所属長をはじめ職場の方々及び常に研究を支援していただいた自治総合研究センターの皆様に深く感謝する次第である。

昭和56年9月

「国・県・市町村の役割分担に関する調査研究」チーム員

チームリーダー	引地孝	労働部労働福祉課
	稲垣良	湘南地区行政センター（前自治総合研究センター）
	植野秀	横浜県税事務所（前農政部農業経済課）
	内田義弘	西湘地区行政センター
	鈴木秀行	労働部労働福祉課（前神奈川県税事務所）
	鈴木祥雄	教育庁厚生課（前民生部社会課）
	多田昌義	環境部水質保全課
	田中幸夫	企画部電算システム課（企画部企画調整室）
	樋口秀博	県民部消費生活課
コーディネーター	岸徹	自治総合研究センター