

「第6次地方分権一括法」の施行

～第4回(最終回) 成立までの動きについて～

第3回までで、ハローワーク業務の事務・権限の地方公共団体への移管について、検討開始から具体的な連携策の展開までを説明しました。

最終回では、その後第6次地方分権一括法の成立までの動きを紹介します。

1 成果と課題の検証の開始

国と地方公共団体の連携策に係る累次の閣議決定で盛り込まれていた「成果と課題を検証し、ハローワーク業務の事務・権限の移譲について引き続き検討する」ことについて、平成27年度に具体的に動き出すことになりました。

全国知事会が、平成27年6月に「ハローワーク特区等の成果と課題の検証について」という文書を発表した

のがこの契機となりました。この中では、一体的実施事業の一定の成果を認めつつも、国と地方自治体の寄合所帯で地方公共団体の意向が十分に反映されていないこと、これがハローワーク特区になると意思疎通や調整の円滑化が図れるという主張がされました。その上でさらに、知事の指示権があっても国の法令や予算、定数の壁があるため、ハローワークの地方移管の早期実現が必要であり、国においても成果と課題の検証を早急に行うよう求めるという内容でした。

一方で、この文書の中では、一体的実施やハローワーク特区、求人情報オンライン提供に関する具体的な改善要望にも触れられており、具体的な連携策について地方公共団体側も一定の評価をしていることが見て取れるものもありました。

さて、全国知事会の要望を受けて、石破茂地方創生担当大臣(当時)からも、求職者と求人者にとつて何が一番いいのかという視点で検討し、結論を出すべきとの見解が示され、内閣府でも「地方分権改革有識者会議雇用対策部会」が開かれることになりました。このメンバーには、行政法の専門家を部会長にしつつ、政治家者、マスコミの論説委員に加え、労働行政に詳しい法学者と経済学者が選ばれています。

部会では、鳥取県の平井知事、厚生労働省職業安定局長、日本経済団体連合会、日本労働組合総連合会、日本商工会議所からそれぞれハローワークの事務・権限の移譲にかかる意見聴取が行われ、また、メンバーによる埼玉県と埼玉労働局のハローワーク特区施設への視察も行われました。

また、この議論と並行して、全国

知事会より、「地方版ハローワーク制度を創設すること」、「ハローワーク特区制度の全国展開などにより、国のハローワークに対する都道府県知事の関与を全国制度化すること」といった要望書が提出されました。

このような状況の中、雇用対策部会における3回の議論を経て、平成27年12月に「雇用対策部会報告書」がまとめられました。この中で、「求職者・求人企業にとつては、国による全国ネットワークをなくしてしまふよりは、維持する方がメリットが大きいのではないか」や、「今後起こり得る東日本大震災やリーマンショックレベルの危機対応に当たつては、引き続き国が雇用対策を担うメリットが大きい」、雇用保険に関しては「地方に移管し、雇用保険財政を全国一体で運営して、労使の保険料率は一定とする一方で、濫給防止は地方負担を導入することで可能かもしれないが、そこまでは地方側も望まないのではないか」といった、これまでの厚生労働省の主張に対する一定の理解も認められました。

その上で、①知事が国のハローワークを、実際上、都道府県の組織として活用できる枠組みを創設し、

国のハローワークの職員・組織をすべて地方に移管した場合の問題点とそれに対する考え方

① 職業紹介の全国ネットワークが維持できなくなる

厚生労働省の意見	地方側の反論	反論に対する厚生労働省の見解	部会の考え方
<p>求職者・求人者は、都道府県を超えて、求職・募集活動を行う。ハローワークを地方移管すると、<u>都道府県間の求人が分断され、広域的な職業紹介ができなくなる。</u></p> <p>→就職の減少、失業者の増大につながる恐れがある。 ※東京のハローワークで受雇した求人への就職の約4割は東京都外の求職者（平成25年度実績） ※東京のハローワークで受雇した求人の約3割は勤務場所が東京都外（平成25年度実績）</p>	<p>(1)全国ネットワークにより情報が共有される仕組みがあれば、職業紹介の全国的な展開を維持することは可能ではないか。 (2)都道府県間による不公正な「囲い込み」が行われないう、何らかの法律上の義務を課せばよいのではないか。</p>	<p>(1)ある県のハローワークが求職者の相談を受け、別の県の求人を担当するハローワークに求人企業との調整や指導を依頼するなど連携を日常的に行っているが、これは、本省からハローワークへの統一的な指揮監督を背景に職務上の義務として行っているもの。地方移管した場合、ある県から別の県に指揮監督（指示）を行うことは法制上不可能であり、ハローワーク間と同様の連携を円滑かつ迅速に行うことは望めないのではないか。 (2)都道府県の管轄外の求人等については情報も少なく、対応に差が生じるのは自然。さらに、不公正な囲い込みを法律で禁止しても、その判断は困難であり、実効性を担保することはできないのではないか。</p>	<p>求職者・求人企業にとっては、引き続き国による制度の方がメリットが大きいのではないか。</p>

② 全国一斉の雇用対策が講じられなくなる

厚生労働省の意見	地方側の反論	反論に対する厚生労働省の見解	部会の考え方
<p>国は都道府県に雇用対策に関する指揮命令はできない。ハローワークを地方移管すると、<u>全国一斉・機動的な雇用対策ができなくなる。</u></p> <p>(例)リーマンショック後の急激な雇用情勢悪化への対応のため、雇用調整助成金の迅速な要件緩和、厚生労働本省の指示による労働局・ハローワークが総力を挙げた求人開拓（平成21年度は1834万人の求人を開拓）を実施。</p>	<p>全国的な職業紹介のネットワークへのアクセスが確保されていれば、東日本大震災のような突発的な事態に対しても、地方自治体が行う職業紹介により、必要な対応を図ることができるのではないか。地方は補正予算を迅速に編成するなど、国よりも機動的な対応が可能。</p>	<p>突発的な事態に全国一斉かつ迅速に対応するには、本省・労働局・ハローワークが一つの業務体系のもと指揮監督関係でつながり、被災地外の地域も含めた就職支援、専門職員の応援派遣を行うこと等により可能となっている。都道府県によって異なる業務体系が存在する状況で、しかも要請にとどまる場合とは機動性に大きな差がある。</p>	<p>今後起こり得る東日本大震災やリーマンショックレベルの危機対応に当たっては、引き続き国が雇用対策を担うメリットが大きい。加えて、地方ならではのきめ細かな対応が併せて行われることが利用者にとっても望ましいのではないか。</p>

③ 雇用保険の財政責任と運営主体の不一致

厚生労働省の意見	地方側の反論	反論に対する厚生労働省の見解	部会の考え方
<p>保険集団を大きくしてリスク分散を図る観点から、国が保険者となることが望ましい。雇用保険業務を自治体に移管した場合、<u>失業認定と職業紹介を行う主体が一致せず、財政責任を負わずに自治体が失業認定事務を実施することになる。</u></p> <p>→失業給付の濫給、国民負担の増大（保険料の引き上げ・給付カット）につながる恐れがある。</p>	<p>(1)雇用保険の運営を介護保険（各市町村が保険者となり、要介護認定も実施）のように、なぜ地方に任せられないのか。 (2)都道府県が雇用保険財政を共同で全国一体で運営し、失業認定を各都道府県が行うこととすれば、財政責任と運営主体の不一致は生じないのではないか。</p>	<p>(1)介護保険でも、保険者と認定者は一致している。また、介護保険は、雇用保険とは異なり、職業紹介という保険事故を防止するための業務と一体的に実施するものではない（仮に、雇用行政の財政負担と認定業務、さらに職業紹介を都道府県別に実施した場合、青森県は東京都の7倍、全国の3倍の保険料が必要となる（H18推計））。 (2)運営主体が共同体、認定が各都道府県では、そもそも両主体は一致していない。また、給付率に応じて各都道府県の負担額を変える仕組みとすると、仮に負担額を保険料率に反映し、事業主の負担とした場合には、景気の悪い地域では保険料の負担額が高くなり、保険料率の高低が企業行動に影響しうる点も懸念される。</p>	<p>地方に移管し、雇用保険財政を全国一体で運営して、労使の保険料率は一定とする一方で、濫給防止は地方負担を導入することで可能かもしれないが、ペナルティ的な地方負担の導入までは地方側は望まないのではないか。</p>

④ ILO 条約を守ることができなくなる

厚生労働省の意見	地方側の反論	反論に対する厚生労働省の見解	部会の考え方
ILO 第 88 号条約を守れなくなる。 第 2 条 職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される。	外国では、地方自治体や民間が職業紹介を実施している例があるのではないかと。	労働政策審議会において、二度にわたり、「地方移管は我が国の批准する ILO 第 88 号条約に明白に違反する」と明記した意見書が出されており、ハローワークを地方移管した場合に労働者団体が ILO への提訴も辞さない主張。地方移管に伴う法改正の際には、労働政策審議会に諮ることが求められるが、構成員である公労使が一致して反対している以上、理解を得ることが極めて困難。	—

② 地方版ハローワークの設置権限を移譲し、地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介事業を実施できることとし、③ 国のハローワークと地方公共団体とが同一施設内で無料職業紹介及び相談業務等を行う「利用者の視点に立っての一体的サービス」の提供を全国的かつ継続的に展開し、④ 国による支援を拡充する、という結論が示されました。

雇用対策部会でこのような結論に至ったのは、厚生労働省のみならず、ヒアリングに招かれた労使の団体や労働行政に詳しい有識者から、ハローワークを国が運営することの意義が繰り返し説明されたことが大きな要因となりました。

2 閣議決定

雇用対策部会報告書を受けて、平成 27 年 12 月 22 日に「平成 27 年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されました。

部会報告書の①を受ける内容として、「地方公共団体がハローワークを活用する枠組み」とした上で、雇用対策協定の締結、地方公共団体

による国に対する要請の仕組みについて法律上の根拠を設けること、②を受けるものとして、地方版ハローワークを「地方公共団体が自ら実施する無料職業紹介」と定義した上で、届出の廃止、事業停止命令・職業紹介責任者の選任・帳簿の備え付け等の規制や監督を廃止すること、③を受けるものとして国と地方公共団体が同一施設内で一体的に実施するサービスを法定化した上で継続的に実施すること、④として、職業紹介等にかかる地方公共団体の職員の知識・能力の向上を図るため、必要な研修の実施に国が協力するほか国と地方公共団体間での人事交流を推進すること、などが盛り込まれました。

そして、この閣議決定においては、これまでの関係する累次の閣議決定で盛り込まれていた、各種連携策の成果と課題を検証し、その結果を踏まえてハローワーク業務の事務・権限の地方公共団体への移管について検討する旨の記載がなくなりました。これをもって、ハローワークの事務・権限を巡る地方公共団体との長い検討に一定の決着がついたものと捉えています。

3 法律案の作成、国会審議

閣議決定を踏まえて作成された職業安定法と雇用対策法の改正案については、第 1 回で説明したとおりですが、もう一つの重要な点は、ハローワーク特区の仕組みを廃止することとしたことです。右記の雇用対策部会報告書の①については、ハローワーク特区の仕組みを念頭にこれを全国化するということが主眼にありましたが、すでに実施し成果を上げていた雇用対策協定を法定化することで対応するという結論に至ったことにより、「全国 2 か所で行われる」行われていたハローワーク特区を継続する意味合いがなくなったことと、ハローワーク特区の特徴であった指示権の行使の実績を見ても、地方公共団体による国に対する要請の仕組みで対応できると考えられたことが理由です。

なお、法案の作成に当たっては、第 6 次地方分権一括法に載せることを含めた内容面の内閣府との調整はもちろんのこと、地方自治に関係するためには総務省との調整もあり、さ

らに各地方団体の要望とのすりあわせなど、多数の関係者との調整を要するものとなりました。本省内においても、この法案の作成のために課室の枠を越えた特別な検討チームが作られ、地方分権を所管する公共職業安定所運営企画室がその取りまとめ役となって作業が進められました。

法案が取りまとめられ、4月にはいよいよ国会審議に入りました。国会で主に論点になったことの1つは、ハローワークと地方版ハローワークは二重行政になるのではないかと、というものでした。ハローワークが職業紹介業務を全国的に行う中、さらに地方公共団体が職業紹介を自由に行うことができるようになることは行政効率を害するのではないかとという観点です。これについては、従前より厚生労働省において、国は全国ネットワークを駆使して憲法上の勤労権を保障するためのサービスを実施し、地方版ハローワークはそれに上乘せして、地域の個別ニーズに応じた行政サービスを実施することで、国民・住民にとっての利便性をさらに向上させるものだと整理されていましたが、国会でも同

じ論調で議論を展開することができた結果、国は勤労権を保障するセーフティネットを担うという役割を果たすものである旨、石破大臣から答弁がされることにもなり、国会においてもハローワークが引き続き重要な役割を果たすべきであるという認識が示されることとなりました。

二つ目の主な論点は、地方版ハローワークに対する規制の在り方について、地方公共団体が無料職業紹介を民間委託する場合には民間に対する規制が引き続き必要であるという議論でした。これについては第1回で述べたとおり、そもそも地方公共団体が民間企業に委託する場合には従来の規制を課すこととしていたものであり、この方針についても、国会においても同様の考え方で進めるべきであることが確認される結果となりました。

法案審議は、衆議院で2回、参議院で1回行われました。共産党のみが反対しましたが、その理由は、「地方公共団体には職業紹介のノウハウ、十分な体制がなく、結局、民間人材ビジネスへの依存を強める結果となり、労働者の権利などが十分守られない可能性があること、今、国

が行うべきは、求職者の勤労権を保障するために、国の責任でハローワークの体制を強化することである」とであるとされたものでした。

法案は平成28年5月13日に参議院本会議で可決され、成立しました。同日、全国知事会からも「地方分権改革の長年の課題であったハローワークの地方移管について、地方版ハローワークの創設や地方公共団体が国のハローワークを活用する枠組みの創設等、地方分権改革の大きな前進が図られたものである」との声明が発表されています。

法律は5月20日に公布され、その3か月後である8月20日が施行日となりました。

4 まとめ

4回にわたり、清流の誌面をお借りして、第6次地方分権一括法の改正の内容や、ここに至る議論の経過を紹介しました。ハローワーク業務の事務・権限を地方公共団体に移管することに関する議論は長く続けられてきましたが、ようやく一段落をつけることができました。

今回の決着に至った理由は、一つには、権限移管に反対する厚生労働省の主張が、日々のハローワークの取組みや、地方公共団体との各種の連携策を実施することを通じて、外部の方にも実証的に理解されたということが大きかったのではないかと考えています。やはりハローワークは国が運営していないと様々な問題が生じるということが、実感として外部に伝わったということであると言い換えることもできます。そしてそのような結果となったのは、言うまでもなく、ハローワークが日頃から雇用のセーフティネットとしての役割を果たしているという実績があったからこそです。

一方、見方を変えれば、ハローワークがしっかり機能していることが外から見ても明らかでなかったならば、このような結論には至っていなかった可能性もあります。今回の結論はハローワークの機能や果たしている役割が国民から認められた結果であると捉えつつ、これからも、地方公共団体と連携を深め、地域にとって良質なサービスをより提供し、ハローワークが十分な存在感を発揮していくことが必要です。