

厚生労働科学研究費補助金
分担研究報告書

現行安衛法制度の利点と課題に関するインタビュー調査の結果

一元監督官の声

分担研究者 三柴 丈典 近畿大学法学部政策法学科・教授

研究要旨

本調査は、「性能要件規定の導入を含めたリスク管理型安全衛生規制のあり方について比較法制度的観点から情報提供及び提言する」という本研究プロジェクト全体の目的の妥当性及び望ましい方向性を、労働安全衛生に詳しい元労働基準監督官の経験に照らして再検証すること、初年度に実施された外国法制度調査の成果を日本で応用する際の留意点を明らかにすることを目的として実施された。

その結果、以下のような所見が示された。

すなわち、日本の現行安衛法制度は、規則等も含めた体系全体としては、その綿密さや過去の災害等を踏まえた実践的な有用性、事業者への威迫・強制性などの点で優れている。

しかし、以下のような課題を抱えている。

①安衛法本法を見ただけでは、具体的にやすべきことが分かり難い。

②多くの規定に違反した状態にある中小零細事業者が改善努力を行ない易い、（特に有害物質対策などの衛生面で）簡便かつ安価な方策が十分に用意されておらず、そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みもない。

③衛生面の対策の履行を適正に確保できる監督官が少ない。実際の業務の質量に照らし、監督官の絶対数の不足や、管区ごとの配置にかかる偏在がある。

④職場で新たに生じるリスクにあまねく確実に対応できるようなリスク管理型の仕組みになっていない。

⑤災害発生率の集計に際して、災害の重篤度が重視されていない。

そこで、以下のような改善策が望まれる。

①中長期的展望として、法律本法とそれに連なる法体系を分かり易く整理し、法律本法をみれば、事業者らがやすべき基本的な事柄が分かるようにする。

②安全関係は具体的な基準を法律で規制し、衛生関係では、法律では目的や手続などを定めるにとどめ、その余はガイドラインで誘導するような方式で性能要件化を進める。安全関係でも、性能要件化が適当なものは、衛生関係に倣う。

ただし、性能の定義と達成度の審査を適正に行える専門性を持った行政官（行政資源）

を確保する必要がある。

③既存の仕様のな基準が組織の安全衛生を確保するための砦や秩序のバックボーンになっている場合もあるので、不用意に廃止されないよう留意する。

④重層的下請け関係下で、発注者や元請事業者の安全衛生責任を強化ないし具体化する。特に、末端の自営業者などの管理を充分に行わせる。

発注先が法定の安全衛生要件を充たしているかを、発注に際して発注元に審査させる方策も考えられる。

⑤監督署を含めた安全衛生監督機関と労使その他の関係者間における対話型の安全衛生行政を進め、各事業場の事情に応じた監督指導行政を推進する。監督署は、高リスク事業場に特化し、災防団体や労働基準協会などが安全衛生に関する相談機能を果たすよう整理する方法もあり得る。

⑥監督署が持つ労働警察としての役割は維持ないし強化する。

⑦対象となる事業の規模や地域性を考慮した、実効性のある監督指導行政の展開を図る。

⑧中小零細事業者が改善努力を行ない易い簡便で安価な方策を用意すると共に、（たとえ違法状態を残していても、）そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みをつくる。

⑨全国の管区で、事業所数や災害発生率などに応じて監督官を配置する。

⑩新人監督官に労働災害の現場調査や死亡災害被災者の葬儀を体験させるなど、濃密な学びの機会を提供する。

⑪厚生労働省の WEB ページで、各企業の安全衛生への取り組み状況を公表する施策を推進する。

⑫企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

⑬特に中小企業の安全衛生対策を進めるうえで、RST トレーナーを活用する。

⑭安全管理者を国家資格化する。また、事業場ごとに安全・衛生管理者の職務と職責を明確化させると共に、活動に必要な権限を付与させる。

⑮安全衛生担当者や一般労働者への安全衛生教育を強化する。特に、作業主任者への技能講習、雇入れ時教育、危険有害業務従事者への特別教育などを強化する。

⑯労働行政が持つ安全衛生関係情報を、現場の責任者クラスの人物に積極的に提供する。

⑰災防団体が実施する研修を受講すると労災保険料が下がる仕組みなどを導入し、災防団体の活動の強化を図る。

A. 研究目的

①本研究プロジェクト全体の目的（性能要件規定の導入を含めたリスク管理型安全衛生規制のあり方に関する比較法制度的観点からの情報提供及び提言。詳しくは、総括報告書の「研究目的」を参照されたい）の妥当性及び望ましい方向性を、安全衛生に詳しい元労働基準監督官の経験に照らして再検証すること。

②初年度に実施された英米及び EU の関連法制度調査の成果を日本で応用する際の留意点を明らかにすること。

B. 研究方法

分担研究者（兼本研究プロジェクトの研究代表者）である三柴が、上記研究目的に即して、以下（「研究結果」）に記す3つの質問（質問の詳細は、別添資料1から3を参照されたい）を作成し、別添資料1から3に示した要領で、労働安全衛生法の監督指導行政や企業による法順守の実情に詳しい計4名の元労働基準監督官に対面でインタビューを実施した。

C. 研究結果

【質問1】

今の安全衛生法の仕組みの優れた点を挙げて下さい。

・法律の下位にある規則なども併せ見れば、綿密であり、実効的かつ具体的な点（篠原氏）。

・労働者死傷病報告や監督官による災害調査に基づいて策定された規制が多いため、定めの内容自体が実践的なうえ、現場

の最前線を知る監督官が執行や相談に当たり易い点（古山氏）。

・両罰規定や総括安全衛生管理者制度などにより、経営者が実質的に無過失責任を負う仕組みになっているため、真剣に取り組まざるを得ない点（稲垣氏）。

【質問2】

今の安全衛生法の仕組みの課題を挙げて下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような課題を認識していますが、合意されるでしょうか。

- ①体系の複雑さ
- ②条文の数の多さと内容の複雑さと
限定性
- ③適時の適切な改定の難しさ
- ④安全衛生に詳しい人材の不足

（*①～④の趣旨の詳細は、別添資料を参照されたい。）

・①～④には基本的に同意する（インタビューの全員。ただし、稲垣氏は、③について、業務として経験がないため不明と回答された）。

・安衛法の規制内容は、そもそも専門的なので、原則的で重要なことからは、本法（安衛法典）で具体的に書いておかないと、一般の方々には理解も遵守もできない（篠原氏）。

・たとえ違法状態にあるとしても、現在3ある問題を2にするような前向きな取り組みをする中小企業を正面から評価するような規制の工夫—中小企業が投資できるような対策メニューの充実化を含む—が必要ではないか（篠原氏、稲垣氏も同

旨）。

・性能要件については、現在でも安全面では、危害防止基準に但書を付けるなどして、ドラグショベルに物をかけて運搬する、フォークリフトの運転席に運転者以外を同乗させるなどの行為を一定要件下で容認しているが、衛生面では、潜伏性の問題、衛生工学に詳しい監督官が少なく実効性を担保しづらいことなどもあり、採用が難しい面があるように思う（篠原氏）。

・衛生面の規制については、そもそも技術的に監督が難しい面もあり、安全ほど厳格に監督が実施されて来なかった面もあると思う（篠原氏）。

・過去の教訓の集積的な意義は認められるが、規制内容や対象が特定の限定されていることが多く、必要なリスク調査がままねく求められ、新たな労働危険に対応できるリスク管理型にはなっていない。たとえば高所作業車の規制も、似たような機能を持つ新製品に対応できない場合がある。安全衛生の実効性をあげるには、ガイドラインを充実化させることなどにより、罪刑法定主義の枠外での対応—行政指導を促したり、民事責任の判断基準を提供するなど—が求められるように思う（稲垣氏）。

・規制づくりの基礎となる災害発生率の集計に際して、災害の重篤度があまり重視されていない（稲垣氏）。

・監督官の絶対数や配置の問題などがあり、監督署によっては、賃金不払い、解雇、建設安全などの業務に忙殺され、安全衛生全般に関する現場での監督指導が難しくなっている（篠原氏、稲垣氏）。

【質問3】

質問1、2のご回答を踏まえ、今後の改編の方向性をお述べ下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような方向性を考えていますが、合意されるでしょうか。

①中長期展望

・一方では、複雑化した法令のエッセンスを集約して、本法だけみればなすべきことが分かるようにする。他方では、直接的な法的拘束力を持たないガイドラインの整備充実化を図り、ここに標準的な行為規範やベスト・プラクティス（民間の成功例）を反映する。また、体系を、法律、規則、ガイドラインの3種類に簡素化して、個々の条文の性格に応じた再配分を行う。

・理念的には、対話型の安全衛生行政を進め、個々の企業や事業場の自主性を重視した、リスク管理型・性能要件型・分権型の安全衛生施策を推進する。

②短期展望

・企業等における安全衛生担当役員の選任の促進策を講じる。

・イギリスの安全代表制度に相当する制度を新設するか、既にある同様の制度（安全管理者制度、衛生管理者制度など）の機能や実効性を強化する。

・安全・衛生委員会制度の実効性を強化する。

・安全衛生コンサルタント制度を含めた各種関連資格制度の普及促進を図る。

・労災防止団体の教育力、指導力を強化すると共に、労災発生率の高い組織を強制加入させる一方、労災発生率が低い組織のベスト・プラクティスの情報収集と水平展開を図る。

・中長期展望として、法律本法とそれに連なる法体系を分かり易くする案には賛成する（古山氏、C氏、稲垣氏）。

特に、関係規則のうち主要なものを法律レベルに格上げして、法律をみればなすべきことが分かるようにする必要もある（稲垣氏）。

・基本的に、安全関係は法律で規制し、衛生関係については、基本的な目的（粉じん濃度など）と目的達成のための手続きを法律で定め、その余はガイドラインで誘導するのが良いと思う。その意味では、衛生分野でこそ性能要件化＝分権化を進めるべきということかもしれない（篠原氏）。

・衛生関係でも、監督指導行政ができる役割はあり、たとえば東京労働局管内では、事業場ごとの健康管理のためのチェックリストを事業者に渡して指導等を行っているが、全国一律に実施できるとは限らない（C氏、古山氏）。

・性能要件化については、それが規制緩和の面を持つ場合、これまで規制によって組織内の安全衛生活動が担保されていた面もあるため、慎重を期す必要があると思う。たとえば、法第88条は、規模の大きい工場等で建設物、機械等の設置、移転等を行う場合の事前届出義務を定めているため、組織内の安全衛生部署がそれを根拠に組織全体の建設物や機械の状況を把握できていたが、その義務の廃止により叶わなくなった。

性能要件を採用する場合、その条件として、「性能」の定義と達成度の審査が適正に行われる必要があると思う。

それを主に担当するのは、行政の技術系

監督官や専門官ないしそのOBになるはずなので、彼らの持つ安全衛生に関する目的達成ノウハウを含めた専門的な知識経験（知的財産）が後進に着実に継承されるような仕組みを確保する必要があると思う（稲垣氏）。

・製造業でも、重層的下請関係下での、元請や発注者の責任を更に強化すべき。特に、末端に位置する独立自営業者等の管理が充分になされるようにすべき（稲垣氏）。

・発注に際して、発注先が労働安全衛生上の要件を充たしていることを発注元が確認するような仕組みが設けられれば実効性を持つのではないかと（篠原氏）。

・対話型の安全衛生行政という方向性には賛成する。安全衛生の実効性をあげるには、監督署と事業者のコミュニケーションが不可欠であり、監督署は、「困ったら教えてもらえる場所」という認識を広める必要があると思う。膨大な関連規則等のうち、当該事業場に関わるものを伝えることも重要な業務の1つだと思う（C氏、古山氏）。

・とはいえ、行政自体ができることには限界があるので、労働基準協会や防災団体、業界団体などの中間的な団体を活用し、行政は特にリスクが高いところに特化すべき（稲垣氏）。

・もっとも、中間的な団体を活用する方策の今後の有効性も不明なため、新たな方策を検討する必要があるかもしれない（古山氏）。

・監督署の存在自体が交番のような抑止力として機能している面もあり、強権的な作用も重視される必要はある（篠原氏）。

・行政による強権発動と対話型行政とは二律背反ではなく、対象によっては、罰則

の威迫があることで、法令順守の説得を行い易くなる面もある（C氏、古山氏）。

・現在でも、監督指導行政では、中小零細企業と先進的な大企業で求める水準を区別しているのが実態。前向きに取り組む中小企業を正面から評価でき、かつ悪用を許さない仕組みを検討すべき（稲垣氏、篠原氏も同旨）。

・法遵守の監督指導においては、大企業と中小企業の格差のみではなく、地域格差も意識する必要がある。たとえば、中部地方であれば、トヨタやその傘下の企業が多いため、親会社等への監督指導を通じて多くの企業に影響を及ぼすことができるが、他地域で同じ方法が通用するとは限らない（篠原氏）。

・行政資源の有効活用という観点では、全国の管区について、事業所数、災害発生率に合わせた監督官の配置をするだけでも、一定の災防効果を挙げられるように思う（稲垣氏）。

・対話型行政でも監督取締型行政でも、行政官の資質の向上は重要な意味を持つ。職場外の研修のほか、死亡災害被災者の葬儀に新人監督官を連れて行くなど、密度の濃い体験を積ませる必要があると思う（古山氏）。

・中小企業では、事故や災害が多いのに、安全衛生に熱心に取り組むところは多くない。これまでに、中災防によるマネジメントシステムの適格性評価・認証スキームなど、優良企業を表彰するような制度も試みられたが普及していないので、必要な対策を分かり易く、単純化することのほか、もう少し構造的な圧力をかける方策が必要ではないか。

例えば、業務の発注先による労働安全衛生要件の充足を発注元が確認する仕組みのほか、厚生労働省のWEBページに掲載された雇用保険・労災保険の適用状況に安全衛生表彰履歴を付記する方法などが考えられる（篠原氏）。

・中小企業の安全衛生対策に社会保険労務士を活用する場合には、安全衛生知識に乏しい方が多いため、教育研修と適任者のスクリーニングを万全にする必要がある。私見としては、RST トレーナー（「労働省方式現場監督者安全衛生教育トレーナー」（Roudosyo Safety and health education Trainer）：職長や現場監督者への教育指導を行える人物）で、安全管理者を務めている者などの方が、適応性が高いように思う（稲垣氏）。

・安全衛生担当者や一般労働者への安全衛生教育の拡充も必要。特に、作業主任者への技能講習の拡充、雇入れ時教育（安全衛生規則第35条）、危険有害業務従事者への特別教育（安全衛生規則第39条）の拡充などが求められる。安全衛生教育には、ノウハウの伝達のみではなく、人としての成長を促せる点にも効用があると思う（篠原氏）。

・いわゆるアウトサイダー対策には、監督官が現場に足を運んで直接監督指導する方法も有効だが、行政が持つ工事現場の災害情報などを現場の責任者クラスの者に直接FAXで知らせるなどすることで、現場に情報が周知され、ひいては労働者の安全衛生意識が高まって、アウトサイダーを許さなくなる場合もある（古山氏）。

・安全衛生担当役員選任の促進はとても良い案だと思う（古山氏、C氏、稲垣氏）。

組織内での安全衛生担当者のステータスアップが、安全衛生意識の涵養に大きく貢献すると思う（稲垣氏）。安全衛生を推進する「体制のあり方」などの形で行政から提言されると普及が進むように思う（古山氏）。

・日本型の安全代表制の実現は難しく、現実的には安全・衛生管理者などを有効活用するため、職務と職責の明確化に併せ、応分の権限を付与する方が有効ではないか（稲垣氏）。

・安全衛生関連の資格制度は、より拡充すべきであり、安全管理者制度は国家資格化するほうが資質と権限の向上に繋がるだろう（稲垣氏、古山氏、C氏も同旨）。

・災防団体の活動の普及促進には賛成する。有効な方策としては、災防団体の研修を受ければ労災保険料が下がる仕組みなどによるモチベーション形成が挙げられる（稲垣氏）。

D及びE. 考察及び結論

本調査は、「性能要件規定の導入を含めたリスク管理型安全衛生規制のあり方について比較法制度的観点から情報提供及び提言する」という本研究プロジェクト全体の目的の妥当性及び望ましい方向性を、労働安全衛生に詳しい元労働基準監督官の経験に照らして再検証すること、初年度に実施された外国法制度調査の成果を日本で応用する際の留意点を明らかにすることを目的として実施された。

その結果、以下のような所見が示された。

すなわち、日本の現行安衛法制度は、規則等も含めた体系全体としては、その綿密さや過去の災害等を踏まえた実践的な有

用性、事業者への威迫・強制性などの点で優れている。

しかし、以下のような課題を抱えている。

①安衛法本法を見ただけでは、具体的にやすべきことが分かり難い。

②多くの規定に違反した状態にある中小零細事業者が改善努力を行ない易い、（特に有害物質対策などの衛生面で）簡便かつ安価な方策が十分に用意されておらず、そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みもない。

③衛生面の対策の履行を適正に確保できる監督官が少ない。実際の業務の質量に照らし、監督官の絶対数の不足や、管区ごとの配置にかかる偏在がある。

④職場で新たに生じるリスクにあまねく確実に対応できるようなリスク管理型の仕組みになっていない。

⑤災害発生率の集計に際して、災害の重篤度が重視されていない。

そこで、以下のような改善策が望まれる。

①中長期的展望として、法律本法とそれに連なる法体系を分かり易く整理し、法律本法をみれば、事業者らがやすべき基本的な事柄が分かるようにする。

②安全関係は具体的な基準を法律で規制し、衛生関係では、法律では目的や手続などを定めるにとどめ、その余はガイドラインで誘導するような方式で性能要件化を進める。安全関係でも、性能要件化が適当なものは、衛生関係

に倣う。

ただし、性能の定義と達成度の審査を適正に行える専門性を持った行政官（行政資源）を確保する必要がある。

③既存の仕様のな基準が組織の安全衛生を確保するための砦や秩序のバックボーンになっている場合もあるので、不用意に廃止されないよう留意する。

④重層的下請け関係下で、発注者や元請事業者の安全衛生責任を強化ないし具体化する。特に、末端の自営業者などの管理を充分に行わせる。

発注先が法定の安全衛生要件を充たしているかを、発注に際して発注元に審査させる方策も考えられる。

⑤監督署を含めた安全衛生監督機関と労使その他の関係者間における対話型の安全衛生行政を進め、各事業場の事情に応じた監督指導行政を推進する。監督署は、高リスク事業場に特化し、災防団体や労働基準協会などが安全衛生に関する相談機能を果たすよう整理する方法もあり得る。

⑥監督署が持つ労働警察としての役割は維持ないし強化する。

⑦対象となる事業の規模や地域性などを考慮した、実効性のある監督指導行政の展開を図る。

⑧中小零細事業者が改善努力を行ない易い簡便かつ安価な方策を用意すると共に、（たとえ違法状態を残していても、）そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みをつくる。

⑨全国の管区で、事業所数や災害発生率などに応じて監督官を配置する。

⑩新人監督官に労働災害の現場調査や死亡災害被災者の葬儀を体験させるなど、濃密な学びの機会を提供する。

⑪厚生労働省のWEB ページで、各企業の安全衛生への取り組み状況を公表する施策を推進する。

⑫企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

⑬特に中小企業の安全衛生対策を進めるうえで、RST トレーナーを活用する。

⑭安全管理者を国家資格化する。また、事業場ごとに安全・衛生管理者の職務と職責を明確化させると共に、活動に必要な権限を付与させる。

⑮安全衛生担当者や一般労働者への安全衛生教育を強化する。特に、作業主任者への技能講習、雇入れ時教育、危険有害業務従事者への特別教育などを強化する。

⑯労働行政が持つ安全衛生関係情報を、現場の責任者クラスの人物に積極的に提供する。

⑰災防団体が実施する研修を受講すると労災保険料が下がる仕組みなどを導入し、災防団体の活動の強化を図る。

F. 研究発表

1. 論文発表

該当せず。

2. 学会発表

該当せず。

G. 知的所有権の取得状況

1. 特許取得

該当せず。

2. 実用新案登録

該当せず。

3. その他

該当せず。

H. 引用文献

該当せず。

○別添資料1（元労働基準監督官向けインタビュー（1））

インタビューの対象：元労働基準監督官 篠原耕一氏

*現在は、社会保険労務士・安全衛生に関するコンサルタントなどとして独立開業し、安全衛生、メンタルヘルス対策、労働条件一般などに関する講演や個別のアドバイスを数多く行っている。

日時：2015年4月17日（金曜） 18時～20時

場所：京都府にある篠原氏の事務所

質問1

今の安全衛生法の仕組みの優れた点を挙げて下さい。

・綿密さに加え、過去に生じた災害を前提に策定されているため、定めの内容が具体的。プレス、木工、化学物質等々、多少なりその分野を知る人間が見れば、単純明快で有効な措置が書かれている。

質問2

今の安全衛生法の仕組みの課題を挙げて下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような課題を認識していますが、合意されるでしょうか。

①体系の複雑さ

法律本法だけをみても、何をすべきかが明確でない。罰則のない規定や、配慮義務、努力義務、訓示規定、手続的規定、実質的にガイドラインや行政指導の根拠づけや、予算措置、中間団体設置の根拠づけを目的とする規定など必ずしも法律条文にしなくても良いものもある反面、規則（政省令）以下に具体的な内容が示されていたりする。

また、行政規則には、指針（告示、公示・・・）、通達、通知など、様々なものがあり、その法的意味合い（法的拘束力を持つ法解釈なのか否か）も明確でないものが多い。

②条文の数の多さと内容の複雑さと限定性

良く言えば綿密さとも言えるが、特に中小企業者による確認・理解・遵守を困難にし、逆に、良識的な企業者による独自の工夫への制約になっている可能性が高い。

また、内容の複雑さや限定性は、法案形成過程での労使間調整の必要性、特に経営者サイドの合意を得るために生じている場合が多い。

③適時の適切な改定の難しさ

厚生労働省でも、法政策の立案に携わる行政の要員に限られている他、法政策に結びつく研究機関の要員などの資源も限られており、現場課題に対して適時に適切な改定を行うことが難しくなって来ている。また、監督署に配置された労働基準監督官も、労働時間

や解雇などの一般労働条件への対応に迫られ、労働安全衛生に関する積極的な現地調査などを行い難くなって来ている。

④安全衛生に詳しい人材の不足

各事業場内でも、行政機関でも、労働安全衛生に詳しく、現場課題の解決をもたらし得る人材が減っている。ベテランから若手への知識・見識の継承もなされなくなって来ている。こうした問題への対応として、人材育成よりも、仕様基準や書面による記録重視型の管理システムの進展を図ってきたため、その傾向に拍車がかかっているのではないか。

・①～④の指摘には、基本的に同感。

①②についていえば、安衛法は、そもそも内容的に専門性が高いので一般人には理解しにくい。そのうえ、労基法であれば本法に書かれている重要な内容が、安衛法では規則に書かれているなどの体系的な問題もある。やはり、原則的なことがらは本法で分かり易く書いておかないと、一般人には理解も遵守もできない。監督官であっても、細かい解釈例規などが掲載された安衛法便覧を持ち歩いて適宜参照しているのが実態。それでも活用できるだけまして、一般人だと、それも困難。

・例えとして、現在3ある問題を2にする努力を認める仕組みになっていない。たしかに、監督官の実務では、前向きな取り組み努力をするところを急に断罪することは少ないが、そうした寛恕が仕組みとして「見える化」されていない。結果的に、企業の対応が大企業を中心としたトップランナーと中小企業を中心としたバックランナーとで両極端になってしまっている。

すなわち、一方で、経済的にも人的にも余裕がない中小企業では、法に定める対策を講じるのに、すぐ数百万単位で費用がかかってしまうため、不十分な対策に偏ってしまう。例えば、鉱物性粉じんが発塵する場所では、フードをして、圧力計測して、役所に届けて、といった対策が必要なところ、普通の換気扇から配管をひいてきて吸引を図っていたところもあった。同様に、独自に排気装置を作り上げて空気中の有害物質を吸引しているものの、屋外への排気ができていない企業もあった。

総じて、中小企業が投資できるような対策メニューが足りないということだと思う。

・監督行政側も、実際のところ、安全に比べ、衛生についてはさほど厳格に監督して来なかった実態もあると思う。衛生工学に詳しい監督官が少ないことのほか、技術的に監督が難しい面もあるように思う。

安全の規制はもう少し成熟しており、危害防止基準に但書を付けるなどして、現場運用の柔軟性を許容するものもある。たとえば、ドラッグショベルに物をかけて運搬する、フォークリフトの運転席に運転者以外を同乗させるなどの行為は、一定条件を充たす限り、そうした但書で認められている。

・衛生について規制を緩めるとなると、潜伏性の問題などもあり、安全の場合以上に困難を伴うと考えられて来たようにも思われる。

質問3

質問1、2のご回答を踏まえ、今後の改編の方向性をお述べ下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような方向性を考えていますが、合意されるでしょうか。

①中長期展望

・一方では、複雑化した法令のエッセンスを集約して、本法だけみればなすべきことが分かるようにする。他方では、直接的な法的拘束力を持たないガイドラインの整備充実化を図り、ここに標準的な行為規範やベスト・プラクティス（民間の成功例）を反映する。また、体系を、法律、規則、ガイドラインの3種類に簡素化して、個々の条文の性格に応じた再配分を行う。

・理想的には、対話型の安全衛生行政を進め、個々の企業や事業場の自主性を重視した、リスク管理型・性能要件型・分権型の安全衛生施策を推進する。

②短期展望

・企業等における安全衛生担当役員の選任の促進策を講じる。

・イギリスの安全代表制度に相当する制度を新設するか、既にある同様の制度（安全管理者制度、衛生管理者制度など）の機能や実効性を強化する。

・安全・衛生委員会制度の実効性を強化する。

・安全衛生コンサルタント制度を含めた各種関連資格制度の普及促進を図る。

・労災防止団体の教育力、指導力を強化すると共に、労災発生率の高い組織を強制加入させる一方、労災発生率が低い組織のベスト・プラクティスの情報収集と水平展開を図る。

・中長期展望については、事柄によると思う。基本的には、安全は法律で規制し、衛生はガイドラインで誘導するのが良いのではないかと。もっとも、衛生でも基本的な目的（粉じんの濃度設定など）や目的達成のための手続きなどは法律で定めるべきだと思う。

衛生対策は一般に安全対策よりかなり費用がかかり、大企業基準では、中小企業は対応できない。そのこととも関連して、安衛法第78条以下の定めに基づき、原則として選定先の合意を得て指定を行っている安全管理特別指導事業場（いわゆる「トクアン」）の指定はし易いが、衛生管理特別指導事業場（いわゆる「トクエイ」）になると指定が難しい。

よって、行政指導の実効性をあげるためにも、所期目的を大切にしながら、衛生分野を中心に分権型を推進する案には賛成する。

・安全衛生行政では、地域格差を意識する必要もある。たとえば中部であれば、やはりトヨタやその傘下の企業が多く、親会社等への監督指導を通じて多くの企業に影響を及ぼすことができる。

・以前事業仕分けで、既に労災の発生率がかなり下がった現状にあつて安全衛生行政を国が行う意義が根本から問われたことがあつた。今現在、労働局の管轄部署が「健康安全課」

となっている背景には、そうした指摘に対し、「健康を打ち出しつつ安全を残す」という意図があったように思われる。

となれば、従前にもまして、監督官が現場に赴いて、その特性を踏まえた監督指導に努める必要が生じるが、実際には、相談対応などに応じた内勤業務が増え、現場に赴き難くなっている。監督署によっては、賃金不払い、解雇と建設安全くらいしかできていないところもある。

しかし、監督署の存在自体が交番のような抑止力として意味を持っている面もある。

・短期展望については、理論的には良いと思うが、企業側にニーズがあるかが問題。実際には、安全衛生に取り組むところには大手企業が多い。中小企業にこそ事故や災害が多いが、表彰制度を含めて、どこまでニーズがあるかは疑問。もっとも、企業のブランド意識を刺激できれば普及する可能性もあるだろうし、安全衛生は労使共通の利益なので、その点をベースにしたブランド戦略を講じることはできると思う。

なお、中災防の安全衛生 MS（マネジメントシステム）の適確性評価・認証のスキームも、そうした狙いを持っていたと思うが、なかなか普及しなかった。こうした MS については、例えば地域の労働基準協会の各支部において、中小企業でも対応できる仕組みを作り、認証もできれば、大きな推進力になるように思われる。

さらに一案として、企業への表彰や認証は、厚労省の WEB ページにある雇用保険・労災保険の適用状況に付記して、閲覧者が確認できるよう公開する方法も考えられる。

・いずれにせよ、中小企業対策では、内容が難しすぎると普及しない。とはいえ、その安全衛生意識は決して高いとは言えず、分かり易いから普及するというものでもない。安全衛生については、賃金のように労働者からの突き上げが少ないのも問題。グループ会社であれば、親会社から情報や技術が提供され、また指示が出されるのと同じように、発注者から発注先に対しても、情報や技術が提供されると共に、発注要件に安全衛生の項目が設けられれば、かなり有効に機能するのではないかと思われる。

・安全衛生の教育システムの充実化も必要だと思う。特に、作業主任者を対象とする技能講習の拡充化や、それらによる作業主任者制度自体のさらなる充実化、雇入れ時教育（労働安全衛生規則第 35 条）、危険有害業務に従事する者を対象とし、労働安全衛生規則第 39 条に基づき安全衛生特別教育規程に規定された特別教育の充実化が必要だと思う。

中小企業の現場作業者の人たちも、会社が法令を遵守して講習を受けさせれば、真摯に話を聴いてくれ、知識を得てのち、資格証が交付されれば、ペンキの付いた手で嬉しそうに受け取ってくれる。現場での教育を担当する身として強く感じるのは、安全衛生の資格取得や教育は、こうした現場の第一線で働く人達の「人としての成長」にもつながっているということである。

安全衛生教育では、先ず挨拶を教えるが、挨拶ができるような人は、安全衛生問題への対応能力の向上のみならず、豊かな心や、働く喜び、さまざまな学びにも繋がっていくように思う。

○別添資料2（元労働基準監督官向けインタビュー（2））

インタビューの対象：元労働基準監督署長（現行政関係団体のアドバイザー）古山善一氏
元労働基準監督官（現行政関係団体の副所長）C

日時：2015年4月27日（月曜） 11時～13時

場所：東京都にある行政関係団体の事務所

質問1

今の安全衛生法の仕組みの優れた点を挙げて下さい。

・特に安全関係の規定は、災害事例をもとに策定されている。最近では建設現場の足場に関する規則改正（架設通路及び作業構台からの墜落防止措置等の義務付け）もその一例。

経験に基づく規制体系は、労基署への労働者死傷病報告などを踏まえ、類似の事案について災害調査を行った経験を持つ監督官などがいることが多く、事業場からの質問に対して的確な説明をし易いなどの点でも優れている。

もっとも、一般に、死亡災害であれば即座に現場調査が行われるが、それに至らない災害の場合、人員を割けずに翌日以降廻しになるような事態も生じている。業務の需要が多くあり過ぎるので、優先順位を付けて対応している状態にある。

・なお、日本の安衛法システムも、自主管理を基本にしており、今現在でも、遵法は基本的に各企業の役割であり、その全てを行政が担う発想は採っていない。

質問2

今の安全衛生法の仕組みの課題を挙げて下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような課題を認識していますが、合意されるでしょうか。

①体系の複雑さ

法律本法だけをみても、何をすべきかが明確でない。罰則のない規定や、配慮義務、努力義務、訓示規定、手続的規定、実質的にガイドラインや行政指導の根拠づけや、予算措置、中間団体設置の根拠づけを目的とする規定など必ずしも法律条文にしなくても良いものもある反面、規則（政省令）以下に具体的な内容が示されていたりする。

また、行政規則には、指針（告示、公示・・・）、通達、通知など、様々なものがあり、その法的意味合い（法的拘束力を持つ法解釈なのか否か）も明確でないものが多い。

②条文の数の多さと内容の複雑さと限定性

良く言えば綿密さとも言えるが、特に中小企業者による確認・理解・遵守を困難にし、逆に、良識的な企業者による独自の工夫への制約になっている可能性が高い。

また、内容の複雑さや限定性は、法案形成過程での労使間調整の必要性、特に経営者サ

イドの合意を得るために生じている場合が多い。

③適時の適切な改定の難しさ

厚生労働省でも、法政策の立案に携わる行政の要員が限られている他、法政策に結び付く研究機関の要員などの資源も限られており、現場課題に対して適時に適切な改定を行うことが難しくなって来ている。また、監督署に配置された労働基準監督官も、労働時間や解雇などの一般労働条件への対応に追われ、労働安全衛生に関する積極的な現地調査などを行い難くなって来ている。

④安全衛生に詳しい人材の不足

各事業場内でも、行政機関でも、労働安全衛生に詳しく、現場課題の解決をもたらす得る人材が減っている。ベテランから若手への知識・見識の継承もなされなくなって来ている。こうした問題への対応として、人材育成よりも、仕様基準や書面による記録重視型の管理システムの進展を図ってきたため、その傾向に拍車がかかっているのではないかと。

・挙げられた4点については、確かにその通りだと思う。

質問3

質問1、2のご回答を踏まえ、今後の改編の方向性をお述べ下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような方向性を考えていますが、合意されるでしょうか。

①中長期展望

・一方では、複雑化した法令のエッセンスを集約して、本法だけみればなすべきことが分かるようにする。他方では、直接的な法的拘束力を持たないガイドラインの整備充実化を図り、ここに標準的な行為規範やベスト・プラクティス（民間の成功例）を反映する。また、体系を、法律、規則、ガイドラインの3種類に簡素化して、個々の条文の性格に応じた再配分を行う。

・理念的には、対話型の安全衛生行政を進め、個々の企業や事業場の自主性を重視した、リスク管理型・性能要件型・分権型の安全衛生施策を推進する。

②短期展望

・企業等における安全衛生担当役員の選任の促進策を講じる。

・イギリスの安全代表制度に相当する制度を新設するか、既にある同様の制度（安全管理者制度、衛生管理者制度など）の機能や実効性を強化する。

・安全・衛生委員会制度の実効性を強化する。

・安全衛生コンサルタント制度を含めた各種関連資格制度の普及促進を図る。

・労災防止団体の教育力、指導力を強化すると共に、労災発生率の高い組織を強制加入させる一方、労災発生率が低い組織のベスト・プラクティスの情報収集と水平展開を図る。

- ・中長期展望として、本法自体を整理し、分かり易くする案には賛成する。

- ・対話型の行政という方向性にも基本的に賛成する。Cの実感として、重要なのは監督署と事業者のコミュニケーションであり、その点では安全衛生法の運用も労基法の運用も同じだと思う。近年みられる行政の方法の数値目標化（例えば第1 2次労働災害防止計画）は、社会への説得力として必要な面はあるだろうが、安全衛生の実効をあげるために必要なコミュニケーションのプロセスをおざなりにしてしまう懸念もある。

監督署は、「困ったら教えてもらえる場所」という認識を広める必要がある。その意味でも、監督署と各種の業界の定常的な意思疎通は必要だと思う。

- ・この考え方は、行政が行う強権発動と二律背反ではない。災害防止には費用がかかることもあって、対策を軽視する事業者も多い。規定に罰則が付いていると、事業場内の安全スタッフから事業主へ法令遵守の説得も行い易くなる面がある。また、膨大な規則等のうち、個々の事業場に実際に関わるものは少ないので、それを伝えるのも行政の本来の役割だと思う。

衛生関係では、そもそも罰則付き規定が少なく、近年の立法では更にその傾向が強くなっているように思われる。その穴を民事上の安全配慮義務が埋めている面もあるが、行政が果たすべき役割の見直しが必要だと思う。

その点、東京労働局管内では健康管理の指導面にも力を入れていて、チェックリストを事業者に渡して指導等しているが、全国斉一というわけではないと思われるので、地域によってコンプライアンスがチグハグな面は否めないと思われる。

- ・さりながら、安全衛生（行政）の個々の現場への徹底（「毛細血管」づくり）に際して、労働監督行政自体が個々の事業者に深く関わるには限界があるので、どうしても業界団体や防災団体を通じて情報発信していく仕組みに拠る面もある。古山の認識として、今現在は、それで何とか一定範囲への周知を果たせているように思うが、今後もその方策のみで十分な効果を果たせるかは分からない。

- ・古山が某労働基準監督署の署長をしていたとき、関係団体である労働基準協会の会員を3倍に増やしたことがある。その鍵は、行政の持つ情報のうち、有用かつ公開に問題のないものを積極的に企業などに流すことにあった。工事現場の災害情報も、大規模工事現場の責任者クラスに直接FAX通信を流したり、建災防に流すなどしていたら、1年間にわたり管内の死亡事故が無くなった。現場の責任者からは、「朝礼のネタに困らない」と喜びの反応が得られた。

- ・その他、研究会を作って問題事例について検討したり、元請を通じて下請けに情報提供する方法なども有効に働いたように思う。また、従業員の安全衛生に充分に関心をもたない、いわゆるアウトサイダーに対しては、直接足を運んで監督指導することも有効だが、労働者に行き渡るように情報提供を続けていれば、そうして知識を得た労働者がアウトサイダーを許さなくなる場合もある。

- ・対話型行政でも監督取締行政でも、行政官の資質の向上は重要な意味を持つ。実際の

人材育成に際しては、先輩監督官による OJT の影響力が大きい。基本的なスペックは、監督官試験を通じて担保されているので、後は、労働死亡災害の葬儀に新人監督官を連れていくなど、密度の濃い体験を積ませることが重要だと思う。

・短期展望の中にある、安全衛生担当役員の選任促進の案は良いと思う。これまで、あまり言われて来なかったが、有効な対策だと思うので、安全衛生を推進する「体制のあり方」のような形で提言化されると普及が進むのではないか。

衛生管理者の中には、安全衛生委員会の形骸化を憂いている者も多いので、彼らが事業者を説得する材料になるようなモデルを出すのは良いと思う。

・安全衛生を推進する専門家の育成のためには、安全管理者を資格化し、試験を設けてレベルアップを図る方策も必要だと思う。

○別添資料3（元労働基準監督官向けインタビュー（3））

インタビューの相手：元労働基準監督署長 稲垣寛孝氏

*現在は、労働衛生コンサルタント、社会保険労務士として公益法人の労働問題の相談員、私立大学非常勤講師（労基法担当）、企業の安全衛生顧問等のポストに就いている。

日時：2015年4月27日（月曜） 14時～16時

場所：某社社内会議室（同社のご厚意による）

質問1

今の安全衛生法の仕組みの優れた点を挙げて下さい。

・両罰規定や総括安全衛生管理者制度などもあって、実質的に企業トップが無過失責任を負うような仕組みになっており、他者に対策を丸投げできないようになっている。現に、組織のトップは、その仕組みに恐れを抱いていることが多い。

その意味では、新設された企業名の公表制度も、企業のトップに対するインセンティブとして効果を発揮する可能性がある。

・綿密であるとの意見には、一応同意する。

質問2

今の安全衛生法の仕組みの課題を挙げて下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような課題を認識していますが、合意されるでしょうか。

①体系の複雑さ

法律本法だけを見ても、何をすべきかが明確でない。罰則のない規定や、配慮義務、努力義務、訓示規定、手続的規定、実質的にガイドラインや行政指導の根拠づけや、予算措置、中間団体設置の根拠づけを目的とする規定など必ずしも法律条文にしなくても良いものもある反面、規則（政省令）以下に具体的な内容が示されていたりする。

また、行政規則には、指針（告示、公示・・・）、通達、通知など、様々なものがあり、その法的意味合い（法的拘束力を持つ法解釈なのか否か）も明確でないものが多い。

②条文の数の多さと内容の複雑さと限定性

良く言えば綿密さとも言えるが、特に中小企業者による確認・理解・遵守を困難にし、逆に、良識的な企業者による独自の工夫への制約になっている可能性が高い。

また、内容の複雑さや限定性は、法案形成過程での労使間調整の必要性、特に経営者サイドの合意を得るために生じている場合が多い。

③適時の適切な改定の難しさ

厚生労働省でも、法政策の立案に携わる行政の要員が限られている他、法政策に結び付

く研究機関の要員などの資源も限られており、現場課題に対して適時に適切な改定を行うことが難しくなっている。また、監督署に配置された労働基準監督官も、労働時間や解雇などの一般労働条件への対応に追われ、労働安全衛生に関する積極的な現地調査などを行い難しくなっている。

④安全衛生に詳しい人材の不足

各事業場内でも、行政機関でも、労働安全衛生に詳しく、現場課題の解決をもたらし得る人材が減っている。ベテランから若手への知識・見識の継承もなされなくなって来ている。こうした問題への対応として、人材育成よりも、仕様基準や書面による記録重視型の管理システムの進展を図ってきたため、その傾向に拍車がかかっているのではないかと。

- ・①には同意する。特に、法令の条文ごとの罰則付き・なしが分かり難い。
- ・②にも同意する。
- ・③には、私自身が直接携わって来なかったので分からない。
- ・④には強く同意する。人材不足の傾向は、本省・都道府県労働局、監督署、民間の全てでそう言えるように思う。

・また、確かに、現実には生じた災害に対応して規制が発展して来たという点で、過去の教訓の集積的な意義は認められるが、新たな労働危険に対応するリスク管理型にはなっておらず、必要なリスク調査があまねく求められる規制になっていない。

その反映か、たとえば物の倒壊については、建物の解体の作業以外にまだ十分な規制がない。規制内容や対象が特定の限定されていることが多いので、例えば、高所作業車の規制があっても似たような機能を持つ新製品に対応する適切な規制ができないことがある。労働安全衛生法や労働安全衛生規則は、罪刑法定主義の制約下にあるため、厳密に法定条件に合致したもののみを規制することとなり、若干でも異なった構造の製品が出てくると、災害の危険度は同様であっても対応できない。その意味で、安全衛生の実効性をあげるには、ガイドラインを充実させるなど罪刑法定主義を外れた対応が必要になる。

・監督指導の優先順位決定の参考にしたり、労災保険料の決定の基礎とするために災害発生率を測る際、災害件数の評価の重要度が高く、災害の重篤度をあまり重視していない。

質問3

質問1、2のご回答を踏まえ、今後の改編の方向性をお述べ下さい。

なお、この研究プロジェクトは、以下のような方向性を考えていますが、合意されるでしょうか。

①中長期展望

・一方では、複雑化した法令のエッセンスを集約して、本法だけみればなすべきことが分かるようにする。他方では、直接的な法的拘束力を持たないガイドラインの整備充実化

を図り、ここに標準的な行為規範やベスト・プラクティス（民間の成功例）を反映する。また、体系を、法律、規則、ガイドラインの3種類に簡素化して、個々の条文の性格に応じた再配分を行う。

・理想的には、対話型の安全衛生行政を進め、個々の企業や事業場の自主性を重視した、リスク管理型・性能要件型・分権型の安全衛生施策を推進する。

②短期展望

- ・企業等における安全衛生担当役員の選任の促進策を講じる。
- ・イギリスの安全代表制度に相当する制度を新設するか、既にある同様の制度（安全管理者制度、衛生管理者制度など）の機能や実効性を強化する。
- ・安全・衛生委員会制度の実効性を強化する。
- ・安全衛生コンサルタント制度を含めた各種関連資格制度の普及促進を図る。
- ・労災防止団体の教育力、指導力を強化すると共に、労災発生率の高い組織を強制加入させる一方、労災発生率が低い組織のベスト・プラクティスの情報収集と水平展開を図る。

・法体系を分かり易くする方向性には賛成する。特に、関係規則を法律レベルに格上げして、法律をみればなすべきことが分かるようにする必要がある。もっとも、安衛法は、そもそも予防目的なので、全条文に罰則を付す必要はない。

・重層的下請関係については、製造業でも元請や発注者の責任を更に強化ないし明確化すべき。現状では、下請け構造下の末端で作業する独立自営業者等の管理が不十分な実態があるので、彼らの管理が進むようにする必要もある。

・理念として対話型安全衛生の推進は必要だと思うが、監督署を含め、行政自体が行うには限界がある。たとえば、労働基準協会や災防団体のような中間的な団体であれば、相談員などが行政 OB であるなどして、事業者向けに現役時代はできなかった踏み込んだ話もできる。実際に、事例検討会的なこともやっている。

要するに、中間的な団体などを今以上に発展させ、監督署などの行政資源は、特にリスクが高いところに特化させる方が良いように思う。

・実際に、監督署による監督取締りでも、小規模事業であれば、厳密に違反を指摘しはじめれば100件以上になり兼ねないし、完全に是正できる人的能力・経済的余裕がないので、最重要項目の必要最低限を指摘するにとどめるが、大規模事業であれば、要求水準を上げるなど、相手の力量に応じて対応を変えるのが実態。もっとも、そのことをオープンにすると、企業の分社化で対応されるなど、却って逃げ道を作ってしまう可能性もある。

・中小企業での安全衛生対策に社会保険労務士を活用するのは一案だが、社労士一般に安全衛生知識に乏しいのが現状なので、そこから対策する必要がある。

・その意味では、RST トレーナーで安全管理者をやっている人物などの方が、まだ活用の可能性が高いのではないかと。また、以前労災防止指導員をしていた人材が改めて活用されるべきではないかと思う。