

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

—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安衛法本法をみただけでは、具体的に何をすべきかが分かり難い。

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がらは、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）。

・もともと、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、一定の防災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・小企業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）。

・防災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、防災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、具体的に何をすべきかが分かり難い。

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わない易い、（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、事業者らがな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。