

○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。

・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るべき。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。

・安全衛生担当役員選任の促進はとても良い案だと思う。「同期で一番出世する人間が安全を担当する」、「安全衛生を担当する者は組織のエースだ」、という組織の常識ができれば、多くの従業員が安全衛生に自然に注目するようになるはず。更に言えば、企業における安全衛生担当者の処遇を向上させ、いわゆる「出世コース」とすれば、従業員の多くが安全衛生について勉強するようになり、安全水準が上がるだろう。

・他方、日本型の安全代表制の実現は難しいだろう。現実的には、安全衛生規則を改定して、安全管理者や衛生管理者などの職務と職責を明確にしてその分だけ権限を付与するのが適当と思われる。彼らの中には、「言いたくても権限がなくて言えない」という思いを抱えている者が結構多い。

・安全衛生委員会については、大手企業の大工場に関わる問題が気にかかる。すなわち、こうした工場では、多数の工場を同一敷地内に収めていることが多い。このような場合、実態としては、当該工場群全体を統括する中央と個別の各工場に、それぞれ中央安全衛生委員会とそれに準じる各工場ごとの委員会が設置されている場合が多いが、法的には場所が同一であるため、一つの事業場と判断され、中央の委員会さえ設置していれば足りるため、実際の監督行政では、中央の委員会の議事録などしか確認しないのが実態。しかし、実際に組織の安全衛生活動を担保するのは個別の工場の委員会なので、そこにも監督指導できるよう、安全衛生規則やガイドライン等で明記した方が良いのではないか。

・安全衛生関連の資格制度は、より拡充すべき。たとえば、安全管理者制度は資格化の方が資質の向上に繋がると思う。何らかの形で防災団体と資格制度を結び付ければ、資格制度と防災団体の活動の双方の普及促進を図れるように思う。

また、中学教育などの学校教育で、安全衛生に関する基本知識を普及させる必要もある。

・防災団体の活動の普及促進が必要な点には同意するが、これまでも、例えば建災防に加入することが、公共工事入札に有利に働くような仕組みを作ったり、トラック協会と実質的に類似する陸災防が「Gマーク」（安全性優良事業所制度）を発行して、安全活動の普及を図ってきた例がある。

そうした取り組みを更に促進させようとするれば、例えば、労災保険制度と組み合わせ（：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）モチベーションを形成するしかないようにも思われる。その他、たとえ業界団体でも良いので、防災団体をめぐる組織化が改めて必要になるだろう。

・なお、性能要件化という方向性については、おそらく規制緩和の面も持つため、慎重を期す必要があると思う。例えば、最近の安衛法第88条の規制緩和も一定の弊害を生じている。つまり、これまでは、同条に基づき、一定の大規模な事業場の事業者には建設物の設置や移転、変更の際の届出が求められていたため、組織内の安全衛生部門が、それを説得材料にして関係部署からペーパーの提出を受け、組織全体の建設物や機械の状況を把握し、管理できていたが、その義務の廃止により叶わなくなった。すなわち、安全衛生に関する資料を作らせ、事前に自主点検するうえで重要な法的根拠がなくなった。一般に、各

企業の安全衛生部門には、明確な法的根拠があったほうが、社内的にも意見を通し易い。

次に、達成が求められる「性能」自体をしっかりとチェックできないと、場合によっては突然爆発事故を起こすなどという重大な事態を招きかねない。

たとえば、ボイラーや圧力容器の性能検査は、本来、1年に1回、運転を停止して冷却及び清掃したうえで行う開放検査を行うことが原則とされていたが、「連続運転認定制度」の導入以後、一定条件を満たし、監督署長の認可を受ければ、稼働したままで検査を受けられるようになった。また、連続運転できる期間も、2年→4年→8年と延長されて来ており、いっけん企業利益に繋がっている。

しかし、いくら法定条件を充たしても、外側からの確認しかできなければ、内部がどのように減肉（配管の厚みが薄くなる）しているかなどは確認し難い。また、4年に1回の検査では、前回に検査に立ち会った社員が既にその工場に所属していない可能性が高まり、新しい担当者が設置された場合には、一度も目にしたこともない圧力容器の内部の劣化を確認できるか等の問題が生じ得る。更に、開放検査の回数の減少により、そうした検査に対応できる業者が続々廃業していると聞く。

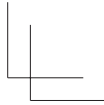

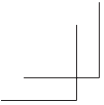
現段階では、連続運転認定制度ができてなお、多くの企業が、それに伴うリスクの大きさを認識し、独自に採用に抑制的な立場を採っている。しかし、徐々に慣れが生じ、これを積極的かつ杜撰に進めるようになれば、極めて危険な状況を招くだろう。作業現場での安全確保の原則は、三現主義（現場・現実・現物）にある。これとかけ離れるような方向性、すなわち現場で現物を見ないで検査を済ませるような方向性には危険を感じざるを得ない。

なお、連続運転認定制度は、経済産業省による高圧ガス取締法関係の政策との平仄を考えて導入されたものと思われるが、労働基準行政として、労働者保護を優先して考えるべき場面では、その立場を貫かねばならないと思う。

・性能要件化には、公的業務の民間化の側面もあると思うが、例えばボイラーなどの検査業務が今後更に民間開放されるとしても、その民間検査機関の監査は公的業務として残るだろう。その際、公的業務として直接検査を行った経験を持たない人間が民間企業の行った検査業務を監査するのは現実的に困難。公的業務は、それに携わる人間に専門知識を集約させる意義も持ち、それを不用意に民間化すれば、知的財産が分散し、管理が困難になる面もある。

行政官が持つ知財の重要性という意味では、監督官制度の変更が進む中で、技術系監督官や技官のノウハウが着実に継承されるようにすることも重要だと思う。

さらに言えば、行政資源の有効活用という意味でも、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べきではないか。現在は、業務が繁多な地区とそうでない地区の格差が大きい。事業場への監督指導件数は、災害件数、事業場数、労働者数等に応じた行政への実際の需要（行政需要）ではなく、所与の監督官や技官の人数によって決まっている。行政需要に応じて監督官や技官の配置をすれば、現状以上に労働災害



の減少に的確に対応できるはず。現在のように、相対的に災害の少ないところに多くの監督官や技官を配置し、災害の多いところに少ない監督官や技官を配置していたのでは、監督行政がほんらい持つ能力に見合う災害防止対策を講じ得ない。労働安全衛生法の法体系の改編も重要ではあるが、まず労働基準行政資源の配分の改編（：足元のP D C Aを回すこと）こそが、労働災害防止の更なる進展に貢献すると考える。