

第1回
厚生労働科学研究費補助金労働安全衛生総合研究事業
「リスクアセスメントを核とした諸外国の労働安全衛生制度の背景・特徴・効果とわが国への適応可能性に関する調査研究」
法制度調査の結果に基づく法政策提言の在り方に関する研究会
(略称：リスクアセスメント法政策研究会)
議事録

日時

2016年6月11日(土曜) 10:30~13:00

場所

厚生労働省労働基準局安全衛生部会議室

議題

- (1) 昨年度までの研究成果の報告
- (2) 日本の法政策への提言内容の方向性の提示と質疑応答、ディスカッション
- (3) 今後(第2回目以後)の予定の決定
 - 委員の意見陳述等(：提言内容に照らした委員の知識経験の披瀝と意見の陳述(2~3人/日、約30~40分/人)のスケジュールの決定
 - 第2回：平成28年7月16日(土)13:00-16:00
 - 第3回：平成28年9月3日(土)13:00-16:00
 - 第4回：平成28年10月15日(土)10:00-13:00(予備日)
 - 第5回：平成28年11月12日(土)15:00-18:00

出席者

(企業関係)

- ・酒井 直人 株式会社クボタ宇都宮工場副工場長

(学識経験者・専門家)

- ・稲垣 寛孝 元労働基準監督署署長
- ・梅崎 重夫 (独)労働安全衛生総合研究所研究推進・国際センター長
- ・鈴木 俊晴 茨城大学人文科学部准教授
- ・高岡 弘幸 中央労働災害防止協会マネジメントシステム審査センター、元旭硝子
- ・豊澤 康男 (独)労働安全衛生総合研究所所長
- ・三柴 丈典 近畿大学法学部教授

【コメンテーター（分担研究者）】

・井村 真己 沖縄国際大学法学部教授

【オブザーバー】

- ・安達 栄 厚生労働省安全衛生部安全課主任中央産業安全専門官
- ・小沼 宏治 厚生労働省安全衛生部計画課調査官
- ・半田 有通 日本ボイラ協会事務局長・元厚生労働省安全衛生部長
- ・毛利 正 厚生労働省安全衛生部労働衛生課電離放射線労働者健康対策室長

議事

三柴（研究代表）：この研究プロジェクトの目的は、わが国の労働安全衛生法における規定の複雑化・膨大化や形式的コンプライアンスがもたらす弊害への対応、中小企業における遵法の促進と安全衛生の強化、限られた行政資源の有効活用等の必要性にかんがみ、安全衛生にかかる伝統的な監督取締法体系の再編と実効性の維持向上を図るための政策提言を行うことにあります。

そのため、3年計画のうち初年度と次年度には、脱工業国であり、日本と同様に体系的な安全衛生立法を持つ英米及びイギリスの立法に大きく影響したEU/ECのリスク管理をめぐる最新の法政策事情の背景、特徴、効果を調査しました。その際、特に、事業者自らが職場にある危険・有害性の評価を行い、その結果に基づいて合理的な災害防止対策を選択できる仕組み（いわゆる性能要件（分権）型規制方式）に焦点を当て、その法的位置づけ、実施体制、実施状況、受け止められ方等の解明に努めました。

最終年度に当たる本年は、その成果を踏まえ、わが国の産業の実情に適應する法政策提言を練り上げます。そのため、労働安全衛生実務、リスク管理、安全衛生行政、統計分析等に詳しい人物のご参集を得て、多角的な観点から検討を行うこととしました。

（ここで、半田氏から、改めて法令の性能要件化、簡素化、実効性の強化等を念頭に置いた修正の重要性を強調すると共に、この検討会などを通じて、労働安全衛生に関わる方々が少しでも日の目を見るようにしたい旨の挨拶あり）

では、ご参集者の方の自己紹介をお願い致します。

梅崎：労働安全衛生総合研究所の梅崎と申します。私はいま、機械安全に関する調査研究を進めています。機械安全については、包括的安全指針を策定しまして、これはこれでとてもよくできているのですが、個人的意見を申し上げれば、やはり規則改正に勝るものはないと考えております。最近、食品加工用機械の規則改正を行ったのですが、その後に実施した講習会にはたいへん多くの方々が集まり、「うちの機械はこうなっているけど、どこが問題

ですか？」、「今後、どうすれば良いですか？」という質問が出るなどして、非常に白熱したやりとりがなされたのを記憶しています。

ということで、今回検討対象となっている安全衛生法の現場適応、性能要件化の議論と併せて、本当に対策の効果が確認されたところでは、仕様基準的な規則の策定も考えて頂ければと思っております。有難うございました。

豊澤：同じく、労働安全衛生総合研究所の豊澤です。私のほんらいの専門は建設安全分野です。この分野での日本での死亡災害件数は、安衛法制定当時に比べればずっと減っているのですが、たとえばイギリスの発生率は、日本の約3分の1であり、北欧諸国でも同様の状況にあるというような状況にかんがみると、日本の安全衛生法政策は、結果としてうまく行っているとは言い難い面があり、依然として海外に学ぶべき点があるのではないかと考え、イギリスに調査に行った際、研究代表者の三柴氏と共同調査をすることとなり、この研究会への参加に繋がった次第です。

酒井：クボタの宇都宮工場の酒井と申します。研究代表者の三柴氏とは、同氏が主宰しているメンタルヘルスに関する民間資格講座に受講して以来の関係にあります。今は、栃木県にある農業機械を製造する従業員数700名ほどの工場で、主任安全衛生管理者をしていますが、以前は本社で人事部や安全衛生部に籍を置いた経験もあり、労働安全衛生に関わる機会には恵まれて来ました。そうした経験からは、先ほど半田氏が指摘されたように、確かに、安全衛生担当者は、企業の中で日の目が当たり難い面もあると思いますが、やはり半田氏から、この研究会を通じてそうした状況に一石を投じられれば、という勇気づけられるお言葉があったことも踏まえ、お役に立てるように頑張りたいと思います。

稲垣：今は衛生コンサルタントをしており、以前は労働基準監督署の署長をしていました稲垣と申します。企業の安全衛生業務に携わっており、週に1度程度、防塵マスクやヘルメットを着用して現場を巡視したりもしているのですが、先ほど半田氏からお話があった通りで、以前は1冊だった法令集が3冊に増えていて、我々監督官の中でも、昭和30年代に出た という通達の内容を知っている人がエライというような認識があったりもしました。そのくらい、法令の膨大化・複雑化が進んでいる。

例えば、特化・有機・粉じんの3種類についても、特別教育があるもの・ないもの、作業主任者制度があるもの・ないもの、作業環境測定結果の労働者への通知義務があるもの・ないものが錯綜していたりして、非常に分かりにくい。

こういった点については、先ほどお話があったように、大本(おもと)だけ決めてもらって、後の細かい点は要点だけ示して現場に委ねるやり方の方がすっきりするだろうと思います。ただ、昔は企業によく居て、我々が監督に出向いた時にもよく出会った「安全オヤジ」は、確かに防災効果のある存在ではあったけれども、もはやそこに頼る時代ではなく、

やはり、企業のエースと目される人が直接安全衛生を担当するようになれば、自然に社員の注目が安全に行くようになるので、そういう対策が必要ではないでしょうか。たとえば、アメリカ的な経営スタイルを採っている〇社さんに話を聴くと、民事責任を強く意識して、安全衛生面に大きなお金をかけていたりする。やはり、そういうアプローチをしないと、実質的な対策は進まないかな、と思います。

最後に、機械安全についても、確かに先ほどお話があった通りで、現場でのリスクアセスメントの実際は、いわば、中災防が周知を図っている危険予知（KYT）4ラウンド法が点数化されるようになっただけで（半ば事後的なリスク対策が行われるにとどまっております）本来は、やはりもっと前段階、つまり設備の構築段階でのリスクの洗い出し、対策を進めなければならないと思います。

鈴木：茨城大学の鈴木と申します。産業医に関する法制度の調査研究を専門的に行っています。教員ではありますが、勉強させて頂く目的で参加させて頂いております。

井村：沖縄国際大学の井村と申します。私は、このプロジェクトでアメリカ法の調査を担当しており、昨年は、同国にあるVPP（Voluntary Protection Program）というリスク管理の自主的な取り組みを促進する制度を焦点に、現地で連邦や州の担当行政官の方々に聴き取り調査を行い、その結果を報告書に反映するなどの作業を行って参りました。調査に際しては、これらの施策のどのような要素が企業にとってメリットと受け止められているかに注目し、現地調査でも尋ねて来たところ、結局、労災保険料が下がるなどの制度的なメリットではなくて、企業の文化への貢献などのソフト面がメリットと認識され、普及促進が図られていることが分かって来ました。

その過程で、現地コンサルテーション制度（on-site consultation）と安全衛生達成度認定プログラム（Safety and Health Achievement Recognition Program：SHARP）のように、主に中小企業対策を目的とした諸種の安全衛生の促進策を知ることとなりました。

そうした知見を日本の仕組みに導入する具体的な方策については、今年度の検討に委ねますが、私自身は、そうした知見を基本にお話しできればと思っています。

高岡：中災防の高岡と申します。中災防への入職は昨年5月でして、それまでの28年間は旭硝子に勤務し、そのうち18年間は電気系のエンジニアリングの業務に従事しておりました。2004年から約10年間は、安全衛生関係業務に携わっていたのですが、その業務に就いた当初、いわば装置産業でありながら機械安全面の対策が不十分と感じ、2006年頃からその改善に注力するようになりました。その後、稲垣さんがおっしゃったように、設計時のリスクアセスメントが重要だと考え至り、2008年から設計リスクアセスメントを実施していない設備は受け取れないと協力会社に宣言し、関係者がセーフティアセッサという資格（*2004年に経済産業省の基準認証事業としてNECAが制度化した資格。設

計技術者や生産技術管理者に対する機械安全教育の担当者の養成を図るもの。関連資格を含め 2014 年 4 月時点で資格保有者は 6,788 名に、また、資格者保有企業数も 787 社に達している (<http://www.neca.or.jp/assessor/tsutatsu-20140415/>) を取得して関連知識を浸透させるように尽力し、その後、2011 年にはアジアの関係工場での機械安全の展開のための活動を開始しました。具体的には、安全マネジメントシステムを構築し、その中でリスクアセスメントの実施を図って来たのですが、いま、中災防で適格なマネジメントシステムの認証のための審査の仕事に従事して、いろんな企業の実態を見ていても、まさにこの報告書(本研究プロジェクトの 2015 年度報告書)に書かれているような、リスクアセスメントがかなりいい加減になされている状況、それも大企業ですら例外でない状況を目の当たりにして来たところです。

旭硝子でも、当初は不十分な状況だったのですが、先述のような取り組みを通じて一定の改善をみたのではないかと思います。

毛利：厚生労働省の毛利です。(以下、簡単な自己紹介、従来のリスクアセスメントに関わる担当業務について述べられた。)

安達：厚生労働省の安達です。(同上)

小沼：厚生労働省の小沼です。(以下、この研究プロジェクトの成果の取扱い予定などについて同氏の考えが述べられた。)

三柴：それでは、資料 1 を用いて、昨年度まで(：研究プロジェクトの開始から 2 年間分)の研究成果の要点を紹介し、続いて、それを踏まえて私が作成した日本の法政策への提言の「たたき台」を紹介し、疑問点をうかがったうえでディスカッションできればと思います。

～ 資料 1 のうち研究要旨の読み上げ～

～ 資料 2 に記された日本の安全衛生法政策への提言案(たたき台)の読み上げ～

三柴：以上ですが、井村先生から、アメリカの制度について何か補足はありますか？

井村：現地調査から浮かび上がった VPP のメリットについて補足すると、認証を得るための努力の過程で労使間協議が促進され、風通しの良い労使関係づくりに貢献することになるとか、VPP 認証によって企業の対外的な信用が高まり、ビジネス面でもプラスになるといった話がありました。

また、先ほど三柴先生から規則とガイドラインの関係について話がありましたが、アメリカでも、ガイドラインに比べて規則をつくり難い事情は同じで、最近であればエルゴノミク

ス(人間工学)に関する規則策定の動きがありますが、やはり一定の困難を生じているようです。たしかに、規則ができなければ企業は法令違反には問われないのですが、職場にあるリスクに対応する必要はある。そこで、実際にそうしている企業にはVPP認証によって積極的な評価を与えることで、リスクアセスメントを促進する、というような制度の活用実態があるとのことでした。

とはいえ、そもそもリスクアセスメントをしてVPP認証を得ていれば労災がゼロになるというわけではなく、多角的で継続的な取り組みが必要です。行政が定期的に再認証のためのチェックや、労災の発生を踏まえた調査をしたところ、既に認証の規準を充たさなくなっているところが見つかることもあるとのことでした。結局、認証を受けたからと言って過信すると問題が出てくるということでした。

現地調査で、実際にVPPを採用する企業に話をきくことはできませんでしたが、制度の関係者からは、企業側は大きなメリットを感じているという話がありました。

他方、現地コンサルティングについては、その普及の背景に、労働安全衛生局の強権的な業務があります。つまり、同局による監督はランダムに行われており、その際に法違反が見つかりと処罰に結び付きやすいため、多くの中小企業から悪魔(笑)のように思われている実態があるそうです。

対して、現地コンサルティングのパンフレットでは、あえて労働安全衛生局のマークは後ろのほうに目立たないようにプリントしてあり、その中で違反が見つかったとしても直ちに罰金などの処罰は受けないよ、というメッセージを出しています。

三柴：労働安全衛生局の対企業姿勢が、ふだん強面(こわもて)だから、ソフトなやり方がものを言う、ということですね(笑)。

井村：そういうことです。

また、VPP制度の運用に当たるSGE(Special Government Employee:特別政府職員)制度は、要するに、監督官の要員不足を補う意味合いが強い。そもそもVPP自体、限られた行政資源をリスクが高いところに注力させるためにも、いったんリスクが低いと認めたら、後は自分たちで仕組みを廻して安全衛生の確保を図って欲しいという狙いをもって策定された経緯があります。

SGEの人たちや彼らを派遣する企業側にとってのメリットは、VPP認証業務に携わる過程で、自分たちが実施していない他企業の取り組みを知ることなどにあります。むろん、審査を受ける側には、企業機密漏えいのリスクがあり得ますが、秘密に当たる部分は、よほど審査対象とすべきリスクとの関係が深くない限り、審査者によって秘密が保持されることになっています。

このような次第で、SGEに対して政府から給与は支給されず、ふだんは企業に籍を置き、on demandでSGEとして活動します。その期間の給与は全て所属企業の負担で賄われ、活

動に関わる学習の費用や、審査対象企業までの出張旅費はSGE自身の個人負担となること
もあります。彼・彼女らは基本的にVPP認証業務に携わる存在なので、審査対象企業に対
して何らかの強制権限を持つわけでもありません。それでもなお、その活動に従事するメリ
ットがあると認識されているわけです。

三柴：では、残りの時間で、まずは次回以後の会合で委員の皆様方からご意見を頂く順番
を決め、次にここまでにご紹介した内容についてのご質問・ご意見を頂ければと思います。

(委員の先生方のスケジュールの確認作業を経て、次回以後、意見を頂く順序は、以下の
ように決定した。)

第2回：平成28年7月16日(土)13:00 - 16:00

稲垣委員、酒井委員

第3回：平成28年9月3日(土)13:00 - 16:00

高岡委員、豊澤委員、梅崎委員

第4回：平成28年10月15日(土)10:00 - 13:00(予備日)

第5回：平成28年11月12日(土)15:00 - 18:00

金原委員

井村：ところで、日本の「安全衛生優良企業公表制度」とはどのようなものでしょうか？

安達：昨年6月にスタートし、安全衛生への企業の取り組み状況を評価して、厚生労働
省が認定するという制度で、従来あった安全衛生表彰制度では、事業場単位としていたの
ですが、この制度では、企業全体の取り組みを評価しようということで、既に、トヨタ自動車
や東京海上のような大手企業のほか地場の企業を含め、現段階で21社くらいを認定した
上で公表させて頂いています。少しでも企業にインセンティブを与えたいという趣旨を持
って創設された制度です。

井村：実際の盛り上がり具合はいかがでしょう。

安達：「盛り上がりつつある」ということかと思います。

小沼：本当に盛り上がって来てはいます。経団連でもそれに沿うような取り組みを始めて
おり、関心は高まっているように思います。

半田：同じ厚生労働省でも、キャリア形成支援関係の公表制度とか、子育て支援関係の「くるみん」などいろいろあって、企業から見たとき、複雑になってしまっていないでしょうかね。

小沼：それぞれ制度（趣旨）が異なるので一括りにするのは難しいのですが、確かにそういう（：優良企業の表彰・公表制度の複雑さを指摘する）ご意見はあるので、いま、せっかく認証を取ってくれた企業には、その情報を整理して、なるべくまとめて公表されるように検討を進めているところです。

半田：こういう制度について、企業はどんな認識をお持ちですか？

酒井：確かに、くるみんの安全衛生版のマークを名刺に付けられるというのは、企業にとっては良いことなので、申請しようとした経緯はあるのですが、けっこういろいろ条件がありまして・・・。

半田：認証を取った分だけ名刺に付けようと思ったら、いくつも名刺に書かねばならないことになるわけですね（笑）。

酒井：確かにそれはありますね（笑）。

いずれにせよ、安全衛生優良企業公表制度については、ぜひ認証を頂きたいとは思っていて、申請を考えたのですが、事業所単位でなく、企業単位での申請であり、簡単に申請できなかった、という印象です。もし、行政サイドでご推薦頂くような仕組みがあれば、もう少し申請しやすかったとは思いますが・・・。

三柴：この制度（安全衛生優良企業公表制度）の設計の際に、アメリカのVPPを参考にしていたのですか？

小沼：参考にはしていません。

三柴：そうでしたか・・・。

豊澤：とはいえ、世界的には、安全衛生優良企業を表彰し、ほめて盛り上げていこうという動きはあって、制度的にもいろいろなものがありますよね。

やっぱり、企業の中には、こういう認証を受けるとホワイト企業という公的認定を受けたという認識を持つところもあるのだらうと思います。

半田：厚生労働省の施策には、「あんぜんプロジェクト (<http://anzeninfo.mhlw.go.jp/anzenproject/member/>)」というのもあって、政策サイドにいた私がお尋ねするのもおかしいですが、企業では、今回できた公表制度とはどのように区別しているのでしょうか？

小沼：あんぜんプロジェクトは、これから取り組んでいく、という入口を示すもので、参加条件は非常に緩いです。仮に労災が生じて、その情報をちゃんと出しておいても、それであればそれでよしとする制度です。

そもそも中小企業を主なターゲットにしており、今のところ500社くらいの参加企業がありますが、現に小さな会社が多くを占めています。

こちら(安全衛生優良企業公表制度)の方は、やはり申請も認証も大企業が多い状況です。

稲垣：中災防に安全管理士・衛生管理士という方々がいると承知していますが、人数はどの程度おられるのでしょうか？

高岡：あれは、中災防の中で認定している安全・衛生の専門家であり・・・

三柴：人数は多くないです。

小沼：私の知る限り、一応、労災防止団体法上の資格になっていて、中災防以外、建災防(建設業労災防止協会)や陸災防(陸上貨物労災防止協会)などにもいるので、トータルで90名位になっていたと思います。

いずれにしても、とても監督官や技官の代わりになるような要員ではないということです。

三柴：以前に安全衛生分科会(労働政策審議会)に、行政から安全衛生の人材資源一覧表が提出されたことがあり、安全管理士・衛生管理士も掲載されていたものの、数の少なさに驚いたのをよく覚えています。

他方、元監督官の方数名への聴き取り調査の際、特に中小企業者への安全衛生の支援について、RST トレーナーを活用できないか、というご意見を稲垣先生から頂いて、私自身でも調べてみたのですが、要するに職長への教育係なので、それなりの規模の企業に所属してそこで業務に従事する要員であることが多くて、中小企業者が外部資源として活用するのは難しい状況だと考え至った経緯があります。

稲垣：私自身は衛生コンサルタントですが、安コン(安全コンサルタント)や衛コン(衛

生コンサルタント)の実情も人的資源として潤沢とはいえません。たとえば安全コンサルタントの場合、建設安全ばかりを対象にして、それ以外の仕事は引き受け(られ)ないという方がけっこう多い。資格試験の選択科目で電気や化学を選択し、専門性をもって仕事を引き受けられる人物は非常に少ないのです。衛生コンサルタントでも、資格取得者の多くは産業医で、そうでない場合にも、それぞれできる業務に限界があって、現実には層が薄いですよ、残念ながら。

三柴：やはり、はじめの一步として、専門家の得意分野は検索でヒットするようにしないといけないのでしょうか。

稲垣：ああ、そうですね。

ただ、資格の取得者であれば、企業も定年を延長して抱え込んでしまう傾向があるので、自由業となって外部資源として活用できるような状況にはなり難いですよね。

酒井：私の所属先は、安全衛生の要員を中災防に研修のコーディネーターとして派遣しており、それは事業所のためにも本人のためにもなるので、人材の活用法として良いとは思いますが。

稲垣：そういう動きが広まってくると良いと思いますが・・・。

酒井：たしかに、個人開業して事務所を開いている方もおられるのですが、高齢の方が多く、ベテランとして経験を積んでおられるとは思いますが、企業視点でみたとき、そういう方々に来て頂いて的確なご指導を頂けるようになるには、事前の十分な打ち合わせが必要だと思います。

豊澤：既にできあがった優秀な安全衛生専門家の確保、活用というのは、企業にとっても重要な課題だと思いますが、そういう人材の養成の課程に着目する必要もあって、私はイギリスでリスクアセスメントを担当する人材の研修に、実際に参加してみたことがあります。

そこでは、研修のグレードを6段階に細分化し、下の方から労働者向け、管理者向け、最上級は経営者向けで、経営者向けのグレードは更に2段階に分かれていて、それぞれに応じた資料、カリキュラムが綿密に作成されていました。

また、たとえば建設現場の足場についても、それ専用の団体があって、4段階から成る資格制度が作られ、それぞれに応じた綿密な学習プログラムが体系的に練られ、運用され、普及が図られていました。

けっきょく、化学にしる電気にしる、それぞれに関する安全の専門家を「養成」する体系

をきちっと作っていかないと、人的資源不足を招いてしまうのではないのでしょうか。

三柴：豊澤先生のおっしゃる専門家養成の仕組みを日本で実践しようとするれば、まずは防災団体にカリキュラムを提供するということになるでしょうが、私も労災防止団体運営評価会議などで運営状況に関するいろいろな資料を拝見していて認識したのは、けっきょく、防災団体側がいくら充実したカリキュラムを用意しても、いまの状況では企業側が乗って来ない。なので、防災団体については、単なる研修事業者から、ある面では、より公的な役割を強め、たたき台にも書いたように、例えば労災発生率の高い企業は強制加入させるような改編が必要なのではないのでしょうか。

高岡：法律論を専門としない立場からの質問と意見を兼ねた発言になりますが、今の日本の労働安全衛生法には、分かり易さや実効性の面で問題点はないのでしょうか。安衛法には刑法としての性格もあると承知していますが、法律本法に努力義務があったり、職長教育に関する法60条のように義務規定でありながら罰則が付いていないものもある。企業人の中には、努力義務やガイドラインなら守らなくて良いと断言している者もいますので、そうした定め分けの分かり難さが、コンプライアンスにマイナス作用を及ぼしてしまっている面はないのでしょうか。

また、法の規制を受ける側の問題も感じます。たとえば、安全衛生に関する規則には詳細な定めがあるのに律義に守る必要はないと考える、安衛法令では「既存不適格(ある法令による規制ができるより前に製造・設置等された規制対象には、それが維持存続する限り新たな規制の適用を免れるという考え方)」を認めないはずなのに、たとえば30年前に設置した機械だから規則に適っていなくても仕方がないと考えるような人物が、大企業にもけっこういる。

規制者側と規制を受ける側の双方が考えを改めていかないと、この状況は変わらないような気がするのですが、いかがでしょうか。

半田：おっしゃる趣旨は、法律上、努力義務は無くし、一律に義務規定として罰則を付けるべきだということでしょうか。

高岡：決してそういう趣旨ではないのですが、法の定めぶりが、義務規定、努力義務規定などが混在していて分かり難くなっていることで、安衛法全体へのコンプライアンス意識の低下を招いてしまっているのではないかと、ということです。

三柴：規制者側の発言は後で頂ければ頂くとして、法律論者として申し上げれば、たとえ努力義務規定であれ、極論(きょくろん)そこにルールさえ定められていれば、民争責任との関係では、判断の参考にはされることになります。現状、企業にとって重い意味を持つ

ているのは安全配慮義務だと思いますが、これは一言でいうとリスク管理義務なので、裁判所は、事件の筋をみて使用者側が必要なリスク管理を果たしていないと感じれば、たとえガイドラインでも、引き合いに出してその過失責任を認めることになるわけです。

半田：高岡さんのご意見について、規制者側の立場に居た者として、安衛法は、罰則付きの義務規定、義務規定、努力義務規定、とそれなりの体系性をもって定められていると思っていたので、そういう認識をお持ちになるのか、と少し驚きをもってお聞きしていました。

実は、平成23年でしたか、化学物質の有害性情報について、現実的な調整の可能性も考えて、サプライチェーンの上流の製造者や譲渡提供者に提供させる努力義務を課そうとしたことがありました。そこで、当時の内閣法制局のキーマンと目される方々と協議したことがあったのですが、「安衛法は罰則付きの義務規定が基本なので、そうでないと認められない」と言われ、けっきょく実現しなかったことがありました。

その時には、努力義務規定でも、先ずは策定して、その性格のグレーさ、多様さは、むしろ積極的に活用した方が良いのに、と残念に思ったのですが、いまの高岡さんのお話で、法律に期待する役割や法律に対する見方が違う方々がいるのだ、ということを再認識しました。

毛利：平成17年の法改正（施行は翌年）で設けられたリスクアセスメントに関する28条の2については、われわれ技術系の行政官は義務化すべきと考えましたが、法律系の行政官は、どこまでやったら義務を果たしたことになるか分からない（：法的要件が明確にならない）ものを義務規定にはできないと言い、努力義務に落ち着いた経緯がありました。

とはいえ、一昨年の安衛法改正では、一部の（：有害性が明らかな640の）化学物質については、職場での取扱い上のリスクアセスメントを義務化したわけで、私自身は安衛法の歴史上初めての画期的な出来事だったと考えているのですが、けっきょく、最初は努力義務規定であっても、その後の実現可能性や社会認識などの動静次第で義務規定になることは充分にあるのだろうと思います。

特に機械安全関係の規定については、そのような可能性に期待しているところです。

安達：たとえば労働基準法の場合、最低基準を設定するというミッションを踏まえて努力義務規定は設けられていないのですが、安衛法の場合、その目的が、最低基準を守るだけでなく、快適職場形成なども含む高いところに設定され、監督取締りから支援・誘導までの作用を幅広くカバーしていることから、内容によって、罰則付き義務、義務、努力義務などを使い分ける形をとっているわけです。

毛利さんの指摘どおり、基本的には、法的要件を特定できないような場合、義務規定にするのは難しいのですが、化学物質の場合、リスクアセスメントの対象となる物質を特定することによって、何とか義務化ができたわけです。とはいえ、全物質を対象にすると、

特定性に欠けるし、例えば全ての事業場でさまざまな化学物質を使うような企業で現実に遵守できるか、といった問題もあり、いきなりの義務化は難しい。

となると、やはりまずは努力義務で規制の先鞭を付けて、その後、たとえば現実の実施率の上昇などの変化があれば義務化も可能になってくることもあるので、時間の経過をみる、ステップを踏むという視点も必要なのではないかと思います。

半田：調査官はいかがですか？

小沼：私も同じ意見です。

稲垣：遵法の現場では、安衛法の強制力や付された罰則が軽すぎることから、安全衛生をちゃんとやりたくない人たちに、「それは法律で義務づけられていないでしょ？」という形で、言い訳の口実にされてしまっている現実があります。

だから、私などは、少々真偽に疑問はあっても、企業の管理者などに対して、労災が起きればほぼ100%、労災補償に上乗せで民事責任が問われるし、その際は管理者自身の責任も追及されるよ、と言っている（：言わねばならない）ような状況です。

今日の最初の方の説明で出て来た計画届に関する法88条にしても、たとえ企業内の安全衛生部門から関連情報の提供を求めても、組織的には下に当たる部署から、「法律に根拠のない情報は出たくない」などと言ってくる。

三柴：たとえ努力義務規定であっても、幾つかの複合的な意味合いはあるのだと思います。行政による指導や支援の根拠づけ、行政が業界団体へ説明する際の説明のツール、規制の先鞭を付ける、履行状況を見る目的でデータをとれる、それら全てを含めて予算づけの根拠にできるなど、さまざまな趣旨があるが、規制の内容によって重視されている趣旨の比重が異なるということだろうと思います。

鈴木：法律論を専攻する者として、罰則付きの義務規定と罰則のない義務規定の違い、特に後者の意味を疑問に感じる人が多いのですが、教えて頂けないでしょうか。

安達：いずれも義務規定である以上、要件は明確になっているはずです。

小沼：条文をつくる際の経緯による面が大きいと思います。

安達：たとえば、今回の一定の化学物質に関するリスクアセスメントの義務化（法57条の3など）では、その過程では、大企業から超零細企業に至るまで一律に規制をかけることとなる以上、監督署による実地調査に行っていきなり罰則を切ることが現実的な状況か、と

いった議論はありました。

また、立法の過程で、さまざまな利害調整を経る中で、「罰則まで付けて規制するのか」といった意見もあり、円滑な施行を期するために議論がなされるといった事情があったりもします。

半田：むしろ、そちらの方が実態でしょう。法務省との協議でも、「可罰的違法性をどう判断するか」、などの表現で、要するに、「罰則を科すような問題か？」という疑問が出されて罰則ぬきの規定に落ち着く、ということはありません。

鈴木：そうすると改めて努力義務との違いがよく分からなくなるのですが……。

半田：努力義務についても、義務である以上構成要件は明確にすべきという人もいるし、努力義務だからそこまで明確化しなくてもよいだろうという人もいる。人による、というようなグレーさが魅力とも言えるものなのでしょう。

安達：たとえば快適職場形成は努力義務ですが、これもどこまでやればその定めを達成したと言えるかは定量的に示せない、それは健康増進についても同じということです。

鈴木：その点は理解できますし、義務と努力義務の違いは、おそらく監督官が是正勧告を出せるか否かという権限の違いに関わるなどの点でもある程度理解できるのですが、やはりどうしても理解できないのが、罰則付きの義務と罰則なしの義務の違いです……。

安全配慮義務の根拠規定になるかどうかの違いが生じるのかもしれませんが、安全配慮義務は安全衛生法規を参照するだけなので、努力義務でも参照の対象にはなるため、必ずしもそう言えない。

最近、出版社からストレスチェック制度の解説を依頼されて、いかんせんその違いに悩んでしまった経緯があるのです。

三柴：鈴木先生はフランスの労働法の専門家だから、余計にそこが気になるのでしょうかね。

鈴木：たしかに、フランスでは罰則付きの義務規定かガイドラインのどちらかなので、明解なんです。

安達：努力義務だと法違反という概念は存在しないが、義務だと法違反が生じるという違いはあります。

三柴：努力義務違反でも指導票は発行できるので、やはりその根拠としての「努力義務違

反」という概念は成立するのではないのでしょうか？

安達：そこはあくまで、努力義務で定めた「考え方」の取り組みが進んでいないとして、必要に応じて指導を行うということになっております。

高岡：私は法律論が専門ではないのでよく分からない面もあるのですが、三柴先生が言うように、私自身も安全配慮義務の履行の観点に立てば、安衛法の全ての条文を遵守せねばならない、ということは説いて来た経緯があるのです。ただ、その安衛法にしても、報告書(本研究プロジェクトの2015年度報告書)の5頁に書かれているように、「法律本法をみただけでは具体的になすべきことが分かりにくい」という面があるのではないか。たとえば法20条には、事業者は、一般的に機械器具その他の設備による危険防止措置を講ずべき旨の定めがあり、その具体的内容は、安全衛生規則に定められている。そこで、たとえばその101条をみると、「事業者は、機械の原動機、回転軸、歯車、プーリー、ベルト等の労働者に危険を及ぼすおそれのある部分には、覆い、囲い、スリーブ、踏切橋等を設けなければならない」と書かれている。要は、労働者が機械等に巻き込まれるおそれがある場合には、覆いなどの物的措置を講じなさい、と書かれている。そこで、安全衛生に詳しくない中小企業者が囲い自体は設けたが、それでも巻き込まれ災害が発生した場合どうなるか。安衛則は「囲いを設けよ」としか書いていないので、安衛則違反にはならないでしょう。にもかかわらず、抽象的に定められた安衛法本法違反にはなる、ということであれば、やはり今の法の体系は分かりにくい、ということになるのではないのでしょうか。

毛利：今の例であれば、私はこのように事業者に伝えていきます。つまり、安衛則101条は、「労働者に危険を及ぼすおそれのある」場合には囲いを付けなさい、と書いてある。したがって、囲いを付けても労働者に危険が及ぶ状態であれば、まだ囲いが足りないということなので、それ以上に囲いを付けなさいということになるのだ、と。

ということで、不十分な囲いであれば、囲いを付けたことにはならないので、けっきょく101条違反という評価になるのだ、と。

また、ご存じの通り、そういう場合に安全衛生上の適正さを担保するために規格があるのだ、と。

高岡：おっしゃる通りで、私が旭硝子にいたときは、まさに梅崎先生にご教示を頂いて、ISO/IECの規格に準拠したカバーを付けるにはしていたのです。とはいえ、そもそも安衛則101条にその達成基準がJIS規格なのだ、などと書かれていればとても分かり易い。EUであれば、機械安全に関する指令がISO/IECに言及していて、それに準拠していれば遵法は果たされるということが明確にされています。そういう点では日本の法令は不十分なのではないかと考えており、その点は4回目にお話させて頂こうと考えています。

三柴：今のお話に関連して少し申し上げると、企業などの組織管理の観点では、どうしても、「何を守れば良いのか」というように分かり易い基準を求めることになる。けれども、たとえばEUの指令なども、よく読み込むと、事業場ごとの事情、背景脈絡を踏まえて、現場にマッチする対策を事業場ごとに練って講じなさい、ということは書かれている。この点では、分かり易い基準がないと組織が動き難いといった問題が生じる反面、硬直的な規格至上主義では安全衛生の実効があがらない、という問題もあって難しいのですが、半田さんが安衛法令の性能要件化の構想を立てた背景にも、背景脈絡の重視という発想はあったと察していますし、私自身も、もう少し現場レベルで「自分の頭でなすべきことを考える」という方向づけがあっても良いように思うのです。

半田：私が安衛法令の性能要件化を構想したときに考えていたことは、バックランナーに対しては仕様基準の適用をむしろ今より厳しくいかに図っていくが、トップランナーに対しては、オリジナルな目標達成方法を認めて良いのではないかと、そこにVPPのような仕組みを組み込めばより良いのではないかと、ということでした。ただ、実際によく調べてもらおうと、制度の運用実態はイメージしていたものとはだいぶ違うようなので、思惑通りにはいかないなと感じているということです。

三柴：その点では、例えばガイドラインで、どうすれば法目的を達成できるのかについて具体的に細かく書いておけば、結果的に性能要件的な仕組みになるのではないかと、ただし、中小企業などは、ガイドラインであれ何であれ、細かい基準を具体的に書きさえすればきちんと守れるとは限らないので、遵法精神を持っているところについては、「ついでに」法令順守のステップアップを正面から認めてあげたらいかがでしょうか、という提言を書かせて頂いたわけです。

ということで時間になりましたので、本日はここまでとさせて頂き、次回は7月16日に、先ほど決定したお三方からご意見を頂く予定となります。本日は、土曜日にもかかわらず、ご参集頂き、また極めて有益なご意見を頂き、改めてお礼を申し上げます。

何とか実りのある研究会にしたいと思っておりますので、引き続きご協力のほど、宜しくお願い致します。