

第4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11月12日(土曜) 15:00～17:30

場所

厚生労働省労働基準局安全衛生部会議室

議題

(1) 委員からの意見発表とディスカッション

発表者：金原 清之 委員

資料1-1：リスクアセスメント法制研究会 提言案(6.8)に対する 意見

資料1-2：リスクアセスメント法制委員会 意見メモ

(2) 委員からの補充的な意見発表

発表者：高岡 弘幸 委員

資料2-1：韓国の産業安全技師の資格制度概要

資料2-2：生产经营单位安全培训规定(国家安监总局第3号令)(2015年修订)

(3) WEBによる社会調査用の質問項目の調整

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 元労働基準監督官、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

・金原 清之 元労働基準監督官、元労働基準局長

・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
- ・水島 郁子 大阪大学大学院高等司法研究科教授

【オブザーバー】

- ・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): 第4回のリスクアセスメント法政策研究会を開始致します。今回がこの研究会の最終回となります。次第の通り、まずは金原委員から、初回にお示した政策提言案に対するご意見と、それに関わるご提言を頂き、次に、高岡委員から追加的な資料をご提供頂いていますので、それに関するご説明を頂き、最後に、これまでの議論を踏まえて私が作成した、企業関係者向けの社会調査の質問項目案につき、皆様方のご意見を頂き、修正する作業を行って散会したいと存じます。

では、早速ですが、金原委員、宜しくお願い致します。

金原: 金原でございます。まずは、「リスクアセスメント法政策研究会提言案に対する意見」という2枚ものの資料を使用して、私の考えを、端的に述べさせていただきます。

まず、【基本理念】の「上位概念」のうち、「性能要件(分権)型規制への移行により、事業場ごとの安全衛生の実施手段の裁量性と実効性を担保する」という点について、基本的に同意しますが、「裁量性」の担保については、あまり事業場を放任することとならないよう留意する必要があると思います。

次に、「下位概念」については、殆ど異論はなく、関連する提言のみ申し上げます。

(安全衛生人材の養成)については、災防団体の安全衛生教育センターに労働安全大学の機能を持たせ、高度な専門家を養成できるようにする案も検討して良いのではないでしょうか。

(行政と関係団体の機能分化)については、災防団体や労働基準協会の相談機能を高めるためにも、財政基盤の強化が必要だと思います。

(リスクメーカーに対する規制)については、有害物を発散する印刷機の製造者には、設計、製造段階で局所排気(発散防止)装置を設置させるようにすべきだと思います。確か

に、プレスについては安全装置の設置が義務づけられるなど、一部の機械には規制が及んでいます。労働衛生関係の発散源への対策（：サプライヤーへの規制）は不十分だと思います。と言いますのも、例えば、今現在、大阪のほうでは、有機溶剤を取り扱う事業場の殆ど全てを対象に監督指導が行われていますが、事業者にも局所排気装置の設置を求めても、設置の仕方がわからないので対応できないと返答されるような実情がございます。

次に、「具体策～法令面～」について意見を申し述べます。

の法規の簡素化と監督官の専門性の向上については、全く異論なく賛同します。

罰金収入の特別会計への組み入れについては、長期的視点での設計、検討が必要だと思います。

企業役員の責任強化についても、強く賛同します。

ガイドラインの充実化については、事業者の多くは、法令は顧慮するが、ガイドラインは殆ど顧慮していないという実態を踏まえて検討すべきだと思います。

の法規の性能要件化については、私としては、できる限り、法令上曖昧な表現は無くし、何をどうすれば良いかを明確化の方が実効に資すると思います。たとえば、常時性に関する定めも、明快な解釈の基準を設けるべきだと思います。したがって、「事業の性質上可能な限り」といった曖昧な文言の挿入には、現場での混乱を招くリスクがあると思います。

の法律ではなく省令に罰則を設ける案については、検討を要すると思います。基本的に、罰則は法律に設けるべきだと思います。

の労災防止規程の活用については、少なくとも現段階では、有名無実化しており、殆ど人は存在を知らない状況なので、その前提に立って構想すべきだと思います。

の提案（産業医面談を通じて勧告された就業時間制限について安衛法65条の4を根拠とする方策）は、実質的に産業医の業務を増やすことになるとは思います。産業医の業務は増加の一途を辿っているところ、職務過多とならないようにする工夫が必要だと思います。

三柴：それでは、ここまでのご意見等について、他の委員の皆様から、ご質問やご意見等はありませんか。

半田：【具体策～法令面～】の などに記載されているアメリカのVPPやEUのOiRAなどの企業の自主的取組を促進する制度については、どのようにお考えでしょうか。

金原：そうした制度について詳しく知っているわけではありませんが、有っても良いと思いますし、むしろ強化しても良いと思います。

三柴： は、VPP そのものの導入を提案する趣旨ではなく、民間の安全衛生人材を、安全衛生行政の「推進」に役立ててはいかかが、という趣旨なのですが・・・。

金原：後にも触れようと思っておりますが、たとえばフォークリフトの運転者を養成する学校があるのですが、以前は教師を務める資格を持ち、民間企業に勤務して来た人材を採用できたのですが、今は65歳定年制が法定されたこともあり、それ以上の年齢の方でないと、否、そうした方でも雇い難くなっており、行政OBも、関係団体等への天下り規制により、退職後直ちに就業とはいかなくなっています。

そこで、外部人材に頼らず、そうした団体で自ら教師を務められるような専門性の高い人材を育成できるような仕組みが必要ではないかと思えます。要するに、民間に人材を求め難くなっているように思えます。

三柴：「これもダメ、あれもダメ」と言っていくとマイナス回転に入ってしまうので、どこを突破口にしてプラス回転に持っていくかが課題だと思うのですが、私が で書いたのは、諸外国の制度、特にアメリカの制度では、民間の安全衛生人材の活用方法が2種類ある。1つ目は、そうした人材を行政の要員として行政内部に任用する方法、2つ目は、そこまではしないが、行政が何らかのクレジット(信用)を与えて、企業の費用で他の企業を観回って頂く方法。その両者がアメリカには現に制度としてあるので、日本でも、そうした方策は採れないだろうか、という趣旨なのですが・・・。

金原：それは良いと思えますが、現実には、たとえばボイラー協会のような行政の関係団体でも、民間企業で大型のボイラーを取り扱える特級ボイラー技士などは、民間企業が手放さないため、なかなか雇用できない問題があるので、処遇を民間水準に合わせる必要があるのではないのでしょうか。

三柴：私から少しお尋ねします。先ほど「下位概念」の について仰られた、安全衛生教育センターが大学のような機能を備えるというご提案は、防災団体にある教育センターが、現在1~2週間のカリキュラムで安全衛生人材の育成を図っているところ、100~200時間にわたるような体系的なカリキュラムをもって、専門性の高い人材を育成する、という趣旨でしょうか。

金原：その通りです。韓国では、大学に労働安全衛生の専門家の養成課程が設置されているということですので、主体は防災団体でも大学でも良いと思えますが、日本でもその位しないといけないのではないかと思います。

三柴：問題は、人が集まるか否かだと思います。現在でも、長岡科学技術大学のように、労働安全衛生の専門課程を持つ大学はありますが、そうした学科に十分に応募者が集まる状況ではないようです。大学にしてその状況なのに、防災団体がフル・パッケージの課程を

提供しても、特別に魅力的な裏付けを用意しない限り、受講者集めは相当難しいような気がしてしまいます・・・。

次に、【具体策～法令面～】の に記した、「事業の性質上可能な限り」という文言の法文への挿入について、懸念を示された点についてお尋ねします。この点については、先に稲垣委員からも同様のご指摘を頂いて、お応えさせて頂いた経緯があり、結局、立法技術的な課題なんだと思うのですが、私の提言の趣旨は、一方でトップランナー的な（主に）大企業に対しては、法規制の仕様に縛られず、同様の効果を達し得る手段の採用を認め、他方でバックランナー的な（主に）中小企業であって、遵法精神はあるが、急に完全な法令順守が難しいところに対しては、法令で正面からステップアップを認める、ということにあります。金原先生は、そうした法令順守のステップアップ方式については、お認めになるのでしょうか？

金原：遠い将来の構想としては良いと思いますが、私の現場認識では、大手企業を含めて、多くの企業の事業者が、遵法の方向を向いていない。電通を好例として、先ず労基法が守られる方向にはないし、安衛法はなおさらです。企業内の安全衛生課も削減される状況ですので、ごく一部の超大手企業であればともかく、そうでないところを考えると、5～10年のスパンでは適応しないように思われます。

三柴：先生のご意見は、立法技術的にどういう方策をとるかはともかく、結果的に、事業者が労災防止の方向を向くようになれば良い、ということですね。

金原：その通りです。

三柴：次に、今の点とも関連すると思われるのが、【具体策～法令面～】の に関するご指摘です。 の提言の趣旨は、規則に罰則を付すと言っても、もちろん法が規則にその旨委任する前提で、法自体は、多少抽象的でも目指すべき方向を明確に規定しておいて、行政には、業種その他事情に応じた措置を命じ、事業者らがそれに従わない場合には罰則を科す権限をなるべく幅広く与える。これは、国レベルでのルール形成でもそうですが、先に梅崎先生からも監督行政の実際について本音のお話があったように、現場をみた行政官が「この状況は危険だ」と認めた場合、その是正を命じる権限を当該行政官に与える方策、つまり、安全衛生法の業法としての性格を強化するほうが、現場事情に応じた安全衛生措置を講じやすいのではないか、ということです。

現行の法や規則では、そこに書かれていないリスクが現場に生じる一方、もはやリスクが殆どない規制が残っているなど、過不足が生じてしまっている。これは安全衛生規制に関する国際的で普遍的な課題ではあるのですが、海外の法制度では、法律の枠組みの範囲内で、国レベルの規則の制定や、個々の事業場での措置命令の発令について、行政や行政官の裁量

をある程度広く認め、その解消を図ろう（：法制度と現実の乖離を埋めよう）としているので、日本でも参考にできるのではないかと、という趣旨です。

たとえば、イギリス、ドイツなどはそのような法制度を採用しています。イギリスの場合、法律本法（の附則）で、その委任を受けた規則や検査官の指示等の違反に対する刑事罰を定め、ドイツの場合、法律本法には罰則は設けず、法規命令や、個々の監督官による命令違反に刑事罰を設けさせる方法を採用しています。

金原：その方法だと、たとえば産業医がその業務を十分に果たしていないことで、現場に衛生上のリスクが生じていると監督官が判断すれば、罰則を科すこともできるということになるのでしょうか。

三柴：例えが適切かはともかく、そうした健康管理上のリスクにも対応できるようにするという意味では、仰る通りです。

金原：なかなか難しいだろうと思います。

半田：三柴さんの仰る趣旨は、実質的には、現場の監督官に規範の具体化の権限を付与するという事ではないでしょうか。たとえば、現行安衛法第21条第2項は、墜落防止措置を定めており、安衛則の518条以下が、具体的になすべき措置・なすべきでない措置を定めていますが、それではリスクを防止しきれない場合には、監督官にその補充をさせる権限を付与するという事ですね。

三柴：監督官の権限については、仰る通りです。それは、イギリスやドイツでも採用している方法だということです。

半田：少し心配なのは、監督官の中には、過度に細かい指摘をする方もおられるので、執行の合理性を保てるか、ということです。

三柴：仰る懸念を払しょくする（：均衡ある法執行を担保する）ため、イギリスやドイツでも、先ず法規則自体で、「合理的に実行可能」という文言を挿入し、他方で、検査官の専門性を高める措置を講じているわけです。

また、そうした人材がいれば、体制的な人的措置による対応もできます。たとえば、私の所属先では、不正行為をする学生を取り締まる際、ペーパーを見ている場合には、現物を抑えれば良いのですが、盗み見をするような場合、先ずは適当な方法で警告や指導を行い、それでも改めない場合、複数の監督者が確認をして、更に総監督による事情聴取により判断を仰ぐ仕組みを採用しています。

安全衛生問題についても、高い専門性を持つ人材に、そうした判断に関与してもらおうことで、執行の適正を確保できるように思います。

金原：少し危険な面もあると思いますので、緊急的な場合などに限定した方が良いと思うのと、不服申立の手続きを準備すべきだろうと思います。

三柴：不服申立の手続きは、こうした制度を採用する国では、基本的に整備していたと思います。

それでは、【具体策～政策面～】に関するご意見等をお願い致します。

金原：（安全衛生担当役員の選任の促進）については、同意します。企業の取締役会で、より一層、安全衛生問題を取りあげてもらおうようにする必要があります。

その他の提言についても異論はありませんが、に書かれた、監督官を死亡災害被災者の葬儀に立ち合わせる措置は、必ずしも必要ないように思います。

（作業主任者等への安全衛生教育の充実化）については、特に作業主任者 作業者に指揮する立場の者 への継続教育が必要だと思います。たとえば、特定化学物質の作業主任者であれば、毎年のように対象となる物質が変わっていくので 特化則などは1年に2回ほど改正されることもある位ですので、少なくとも5年ごとに一定の講習を受けさせる等の措置が必要だと思います。そのことが、彼/彼女らの技能講習を実施している災防団体や労働基準協会等の財政基盤の強化にもつながると思います。こうした機関の財政基盤の強化は、こうした機関の教育機能の向上にも繋がります。

（安全衛生研究基盤の充実化）についても賛成ですが、中立性を含めた研究倫理が維持されなければ、社会的批判を受ける危険があると思います。

この項目に関する意見は、以上です。

三柴：では、今のご意見に対するご質問やご意見等をお願い致します。

半田： についてのご意見はよく分かるのですが、実際に政策として実現させるには、どのようにしていけば良いでしょうか・・・。

金原：たとえば、他の省庁が管掌する危険物取扱者などの国家資格の多くは、5年ごとの更新制になっていて、更新手続きを経なければ、その関連業務に就けないことになっていたと思います。また、有機溶剤や特定化学物質による災害の多くは、作業主任者による適切な介入がなかったことにより発生ないし拡大したものであることは、災害分析をすれば一目瞭然になると思います。ちなみに、以前は、中災防が発行している『労働衛生のしおり』の災害事例の欄には、作業主任者の職務不履行による災害データが掲載されていたのですが、

数年前から掲載されなくなりました。それは、「作業主任者を選任しても災害が生じるではないか」、との批判を避けるためではないかと推察しているのですが、むしろ重要なのは、継続教育等により、その資質を高めることだと思います。

稲垣：今、各労働基準協会では、国の通達に基づいて、安全・衛生管理者の能力向上教育の実施を図っていますが、人が十分に集まっていない状況ですよね。ですので、本当は、安全・衛生管理者を含む資格について更新制にしなければならないのだと思います。たとえば、20年前にフォークリフトの運転技能者資格を取得した者が今も運転できてしまうというのは、恐ろしいことだと思います。

それから、作業主任者の職務不履行に関するお話がありましたが、そのまま災害事例として記載すると、さも作業主任者自身が悪かったかのように受け止められるおそれがあるように思います。法の趣旨からすると、「事業者が作業主任者に適正に職務を履行させなかった事例」と分類するのが適当なのだと思います。事業者が、作業の指示だけして、必要な権限も時間も与えていないような場合、本人はどうしようもありませんので。

金原：それはそうだと思います。

高岡：私が旭硝子に在職していた時に、全社的に、安全・衛生管理者に能力向上教育を受けさせるよう指示を出したことがあったのですが、事業場から「実施教育機関がない」という声があがって来ました。そこで、実際に連絡をとってみたところ、教育機関側では、「人数が集まらないので実施できない」ということで、鶏と卵のような関係になっていることが分かりました。このような実情なので、一足飛びに更新制にして社会が付いてくるか、確信を持ってません。まずは、能力向上教育の普及啓発を図ることが先決ではないでしょうか。

半田：能力向上教育の義務化や更新制の導入については、行政の中でも幾度も議論されて来たのですが、ここ10年以上は規制緩和の流れが強く、全く実現に向かわない状況でした。ここ最近、情勢の変化はあったのでしょうか。

毛利：むしろ、議論しても無駄なので、議題にも上がらない状況かと思います。

半田：昨年、職業能力開発促進法（能開法）が改正されて、キャリアコンサルティング技能が国家検定の対象となり、なおかつ5年ごとの更新制となりました。となると、命や健康に関わる安全衛生関係の資格が更新制にならないと整合しないと思うのですが、やはり後押しとなるブームのようなものが必要なのかな、という気はします。

金原：逆転の発想で、これまで通達ベースで能力向上教育の実施を図ってきたが普及せず、

それに伴う労災も後を絶たないので、更新制が必要だという論法ではいけないのでしょうか。

半田：死亡災害件数も減少傾向にありますしね・・・。

三柴：国全体の安全衛生文化をどのように高めていくか、に関する議論は後に予定されているので、いったん議事を先に進めさせて頂きたいと存じます。

金原：では、【再確認・検討事項】に関する意見等を申し述べます。

ここでは、中小企業者が安全衛生対策を進めようとした際の拠り所となる専門家や専門機関の確保が課題とされていますが、建設・土木などを除き、その要請に「真に」「具体的に」応えられる専門家は極めて少ないのが実態です。

したがって、そうした能力を持つ専門家の養成機関が必要だと思います。一定の教育課程を経た後、コンサルタント（補）として修業する制度を設けるのも一案かと思います。

他方、中小企業者の相談先としては、現在の産業保健総合支援センターを拡充して安全分野も管掌させ、「安全衛生総合支援センター」とするのが適切だと思います。労災保険特別会計で運営されている機関なので、安全分野を管掌させることに何ら問題はなく、むしろ望ましいように思います。

資格ごとに考えると、まず、安全・衛生コンサルタントについては、現段階では、能力の担保が不十分で、コンサルタント会が責任をもって紹介できる条件にはないと思われます。

安全・衛生管理者については、先ずもって、安全管理者も国家資格とし、認定試験を課すか、現行の衛生工学衛生管理者を参考に1週間程度の講習の修了を要件として、能力向上を図る必要があると思います。また、衛生管理者の選任は全業種に義務づけられているのに、安全管理者を選任すべき業種が限定されていることがおかしいと思います。第三次産業には運送業も入りますし、飲食・サービス業でも安全に関する災害は発生しています。ですので、安全・衛生管理者は一体にしても良いと思います。同じことは、安全衛生推進者についても言えます。

RST トレーナーについては、各企業が内部の者を選任することを予定することが前提とされているため、紹介制度は不要だと思います。

作業環境測定士については、測定士個人は紹介にはなじまないと思います。紹介するとすれば、測定機関だろうと思います。

また、産業保健関係では、先ず、産業医対象の研修の実効性を向上させる必要があると思います。事業主対象のセミナーについては、実際に事業主の参加を得る方策を検討する必要があります。訪問指導等については、現在は殆どメンタルヘルスに特化しており、有害物質対策等に関する実績は殆どないと思われるので、約19,000件という数字にとらわれず、所掌を拡大する必要があると思います。それから、先にも申し上げた通り、総合支援セ

ンターは、産業保健だけではなく労働安全も所掌とすべきだと思います。

三柴：有難うございました。この部分は、特にご質問やご意見を頂く趣旨ではないと存じますので、次の資料に記載されたご意見をお願い致します。

金原：では、「意見メモ」をご覧ください。

冒頭に記しましたように、ここで申し上げる事柄はあくまで私見であり、エビデンスに乏しい面がありますので、ご承知置き頂ければ幸いです。

先ず、現在の労働安全衛生上の問題点を端的に言えば、現象面では、死亡災害や重大災害が満足できるほど減少していないこと、要因面では、事業者の安全衛生にかかる関心と認識が乏しいことだと思います。たしかに、死亡災害は、昨年1000件を切りましたが、イギリスの3倍であり、まだ満足できる状況にはありません。特に問題なのは後者ですので、今後の政策では、その点の改善に注力すべきだと思います。

具体的な方策としては、第1に、事業者責任をより明確かつ厳格にすること、第2に、事業者にとって分かり易い法令とすること、第3に、違反事業者に厳正な対応をすること、第4に、事業者らへの相談対応も行うことなどが求められると思います。

私の意見に共通する基本認識は、何より、事業者の安全衛生にかかる関心と認識の乏しさです。

三柴：法令の厳格化以外の誘導的な対策はあり得ないでしょうか。

金原：今の事業者の対策の基準が法令での義務づけにある以上、やはり罰則付きの義務規定が最も有効だと思います。それに次ぐような行政措置でも良いとは思いますが。

三柴：法令を分かり易くするとは、具体的にはどのような意味でしょうか。以前、高岡委員が、今現在の、罰則付きの義務規定、罰則のない義務規定、罰則のない努力義務規定の3本立てを、との2本立てにすべきとおっしゃっておられましたが、方向性は同じでしょうか。

金原：具体的には、どういう意味だったでしょうか。

高岡：「罰則のない義務規定」というのが、とても分かり難いので、かに統一すべきだという趣旨です。たとえば、職長教育は義務規定ですが、罰則が付いていません。

金原：結局は態度決定の問題だと思います。遵守がぜひとも必要な事柄は全て罰則付きの義務規定として、それに至らない事柄は、ガイドラインなどにして、法本体からは削ぎ落す

方がすっきりすると思います。

高岡：ただ、たとえばリスクアセスメントの努力義務を定めた安衛法の28条の2は、法本体に定められたことによって企業の認知が進みましたが、ガイドラインにとどまる元方指針(元方事業者による建設現場安全管理指針(平成7年4月21日基発第267号の2))は殆ど知られていません。

金原：法28条の2は努力義務にとどまるため、仮にリスクアセスメントの周知に役立っていたとしても、結局、その趣旨がまるで理解されず、遵守もされていない。やはり、法令は「旗幟を鮮明にすべき」だと思います。

稲垣：私の考えは、基本的な課題については、法律本体で罰則付きで義務づけ、それ以上の課題は努力義務として、大企業は、遵守しない場合、労災保険のメリット制の適用から外し、逆に中小企業は、遵守すればメリットを加えることとする。

基本的な課題の具体的内容は、罪刑法定主義に即した運用ができるように、ISOやJISの基準を参考に仕様を明確に決めることと、更に実効性を期すならば、独禁法のように、企業の代表者も処罰の対象に加えれば、彼らも安全衛生(行政)に目を向けると思います。

三柴：有難うございます。それでは、先にお進め下さい。

金原：資料の2頁目以下に記した図は、安全衛生対策を考えるうえでの切り口として、私の頭の中での整理を示したものです。

1つ目の図は、事業場内部を扱っています。

左側に、事業者 安全衛生に関する管理者 最前線で働く労働者を示し、それぞれにかかる課題を四隅が丸い図で示し、そうした課題への解決策を四隅が直角の図で示しています。

まず、事業者の最大の課題は安全衛生に関する関心と認識の不足です。そこで、対応する対策は、右側に記した安全衛生担当役員の責務の強化だと考えました。次に、安全衛生対策の実効性が不十分だという課題もあります。そこで、対応する対策は、安全衛生に関する法定の管理者を選任していない場合、事業者自らがその役割を担うと共に、彼らを選任していれば講じられたはずの対策を講じなかった責任も自ら負うことを明記するのが良いと考えました。

次に、安全衛生に関する管理者等については、必要性がありながら選任が義務づけられていない業種があるなど、制度が実態に合っていない面がある、知識・技能の向上が図られる仕組みになっていない、職務を確実に履行できるような権限や能力が担保されていない等の問題があります。そこで、対応する対策は、安全管理者を全業種で選任させること、選任

の基準を現行の50人以上から引き下げること、現在は(特定化学物質、有機、鉛など、規則ごとに選任が義務づけられ)錯綜している化学物質関係の作業主任者制度を整理すること、資格付与の条件を厳格化すること、特に技能講習の内容の改善を改善すること(現行の技能講習では、最後に試験があるが、極めて形式的で、実際に現場で活用できる知識技能を確認するものにはなっていない)、一定期間ごとの資格の更新制度を設けること、衛生管理者等の職務を担当する以上、高い処遇を受けられるようにすることなどになると思います。

次に、労働者については、やはり安全衛生に関する知識と意識が乏しいという問題があるので、対応する対策として、雇入れ時の安全衛生教育に時間要件を設けるなどして充実化すること、学校教育の段階から意識付けを図ること、労働組合の活動を促進することなどが求められると思います。

次に、右側の並びに記した安全衛生委員会については、制度が実態に合っていないこと、活動の実効性が不十分なこと等の問題があるため、安全・衛生委員会を分けずに一元化して全業種で設置を義務づけること、第三者的視点を強化することなどが求められると思います。第三者的視点の強化というのは、現行制度では、事業場のトップが委員会の長となって安全衛生の監査をする仕組みになっており、自浄作用が働かないため、より客観的な目線で監査を行える仕組みにする必要があるということです。

次に、産業医制度については、現段階で、業務内容が膨大化していることとも関連して実効性のある職務が困難になっているという問題がありますので、対応する対策としては、産業医個人のみならず、機関として受託できる制度を設け、個々の産業医が得意分野を活かして分担ができるようにすることなどが求められると思います。

2つ目の図は、事業場を取り巻く外部機関を扱っています。

ここでは、(課題は自明なため、)対応策のみを記載しています。

先ず、労働安全衛生コンサルタント会(やコンサルタント資格を発行する安全衛生技術試験協会)には、有資格者の知識技能の確保や、受験資格の拡大などが求められると思います。受験資格の拡大というのは、安全・衛生コンサルタントの受験資格はないが、資格保有者よりも実力のある方も相当数おられることによります。

次に、労働災害防止協会は、中災防のもとに組織を一本化しても良いのではないのでしょうか。また、現在、心理相談などでは割合に高い金額を徴収していますが、小零細企業者が利用し易くなるよう配慮しても良いと思います。災防規程はあまり役に立っていないので、廃止するなり実効性を持たせるなりした方が良いと思います。

労働基準協会等については、財政的基盤を強化し、本来果たすべき行政のバックアップ機能を実際に果たせるようにすべきだと思います。スタッフが減員され、行政OBの就職も制限されるなどして、相談機能も低下してきているので、そうした機能の維持向上を図るべきだと思います。

事業者団体や地域団体については、行政から傘下の企業への集団指導を委託しても良いと思います。最低限、情報の提供や収集の対象とすべきだと思います。

また、先ほど来お話しているように、大学や防災団体などに高度な専門家を養成する高等教育課程を設立すべきだと思います。

産業保健総合支援センターは、労働安全にも取扱い業務を拡大し、周知広告の徹底により利用者を拡大すべきだと思います。

労働組合については、安全衛生への関心を高めるべきだと思います。そのため、安全衛生コンサルタント会などが、安全衛生に関する知識の伝達を行うなどしても良いと思います。

世間一般の安全衛生への関心を高める努力も必要だと思います。

3つ目の図は、行政体制を扱っています。

ここでも対応策のみを記載しています。

先ず、本省労働基準局は、安全衛生法体系の整理をすべきだと思います。安全衛生法も、あと5年もすると公布から50周年となります。現在の安衛法や労働基準法の上に大綱的な基本法を策定し、そこで、罰則付きの危害防止基準は安全衛生法令の定めによること、労働時間に関することは労基法の定めによること、ガイドラインの役割、先ほど三柴先生が言われた、行政による緊急的な措置などを含め、安衛法の原則を定めると、分かり易くなるのではないかと思います。

次に、折々の取組課題に優先順位を付けたうえで施策の効果を見直して次の施策に反映させるPDCA方式を採用することが必要だと思います。現在、5カ年ごとに労災防止計画が立てられますが、昨今は時代の動きが早いので、5カ年ごとではなく、中間年で効果を検証して計画を修正することがあっても良いと思います。

また、年ごとに職員採用の多寡が生じているため、職員の計画的採用も必要だと思います。近年は、都道府県労働局での事務官や技官の任用が停止され、全て監督官として任用されることとなりましたが、監督官が当初の数年間、労災保険事務などに従事させられる結果、必要な監督業務のスキルが身につかず、その後独り立ちして監督業務を担当することとなっても、適正に業務を行えないような事態が生じています。加えて、もちろん、職員の担当業務ごとのスキルアップも必要です。

次に、都道府県労働局については、現在の監督署の管区よりも大きな単位でブロック化を図り、特に専門的なスキルを持つ職員を、そのブロック内で柔軟に活用できるようにすべきだと思います。また、各都道府県労働局には、安全衛生専門委員会が設置されていますが、形骸化してしまっているので、より実質化する必要があると思います。

次に、労働基準監督署については、第1に、地域の関係機関との連携を強化すること、第2に、事業者に対する監督指導を厳格化すること、第3に、第一線の監督官の業務の適正化を図ること、そのためにも、監督官OBを活用することなどが必要だと思います。

次に、右側に記した労働安全衛生総合研究所については、実務に関わる応用研究を発展させるべきだと思います。たとえば、現行の作業環境測定基準の妥当性、印刷機械に付設する局所排気(発散防止)装置のありようなど、実務に役立つ研究を進めて頂きたいと思います。

次に、地方自治体は、国と連携する一方、国と協議して重複行政を排除すべきだと思います。

す。例えば、石綿の撤去工事を行う際には、安衛則や石綿則に基づいて労基署に、飛散防止のため、大気汚染防止法に基づいて保健所に、それぞれ別個に届出が求められ、別個の規制を受けることとなりますので、どちらかに統一すべきだと思います。

その他、行政が活用できる資源として、行政を退職したOBやOB会、企業の専門家が挙げられます。後者については、一定の要件のもとで行政との人事交流を図っても良いと思います。

4つ目の図は、法体系を扱っています。

まず、労働安全衛生法は、事業者の講ずべき措置を明確に定め、検定機関や技能講習機関のあり方などを定めた条文は、別の法律として切り分ける方が良いと思います。例えば、作業環境の測定については、作業環境測定法という別法があって、作業環境測定士や作業環境測定機関について規定しています。

次に、産業医の職場巡視など、規則に定めがあるが、法律本法に根拠条文がなく、従って罰則の裏付けもないものについては、罰則を付すなり規則からは外すなり、整理した方が良いでしょう。

次に、省令については、有機則、特化則、鉛則、石綿則、粉じん則、電離則、除染電離則などがありますが、少なくとも前4則程度は共通項が多いので、統合した方が分かり易くなると思います。例えば有機則（有機溶剤中毒予防規則）の原版は、ベンゼンゴムのりによる中毒が増えたことに対応するため、昭和35年にできましたが、その後、ベンゼンは、がん原性があるとして、特化則による規制の対象となりました。他の物質も、それと同様の経過（当初は有機則で規制され、その後、発がん性が認められるなどとして、特化則の規制対象となる）を辿っています。そうであれば、嫁入り先の特化則で一元的に規制すれば良いのであって、実家に当たる有機則の規制からは外せば良いと思います。双方の規制を受ける状態が、混乱を招いているのではないかと思います。

また、この際、安衛法令と労働基準関係法令と関係を整理すべきだと思います。例えば、女性や年少者の就業制限と専属産業医の選任基準は共通項も多いので、整理統合すべきだと思います。加えて、内容が古くて、しかも曖昧な通達が残存しているので、やはり整理統合して曖昧さを払拭すべきだと思います。例えば、昭和23年には、旧労働安全衛生規則第48条第2号が列挙した特殊な衛生管理を要する有害な業務の定義として「当面妥当と考えられる基準」（恕限度）を設定する通達（基収第1178号）が発出されましたが、その曖昧さのゆえに実効性を持ち得ませんでした。

次に、事実上、法条文の解釈基準となっている解釈例規のあり方を見直すべきだと思います。通達として発出される解釈例規は、あくまで望ましい解釈の例を示すものに過ぎないのに、違法の基準として絶対視されるような問題が生じて来ました。そこで、解釈の基準は法律本文に書きこむべきとされた時期もありましたが、法文が複雑化し、改められました。しかし、解釈の基準は、やはり法律や規則に書き込むなどし、解釈例規は解釈例規としての役割がはっきりするようにすべきだと思います。

5つ目の図は、ニュー5S分析と記していますが、要するに、5つのS（スキル、スピード、サイエンス、スピリット、セーフティー）の視点から思考すれば、有効な対策を講じ易くなるのではないかと、という私なりの考えを示したものです。

以上です。

三柴：それでは、ご質問・ご意見を宜しくお願い致します。

高岡：外部機関等に関するご意見の中で、労働安全・衛生コンサルタントについて真の専門家とは言えない旨のご指摘がありました。労働安全・衛生コンサルタントは、現段階で、この分野では最高の知識を持つ方々だと思いますが、具体的にはどのような点が問題で、どのような対策が求められるとお考えでしょうか。

金原：労働安全コンサルタントと言っても、「ずぶの素人」が多く存在します。例えば、化学に関するコンサルタントには、電気、建築、土木に関する知識がない方が多く存在します。労働衛生コンサルタントには、衛生工学と保健衛生の区分があるものの、範囲が狭く、一定の共通項がありますが、労働安全コンサルタントの場合、範囲が広く、各区分間の関連性に乏しいのです。ですので、危険物の取扱者のように、甲種と乙種を分ける方法もあり得ますが、却ってややこしくなるかもしれないので、迷っているところです。また、衛生工学区分の労働衛生コンサルタントでも、局所排気装置の設置ができない方が多く存在します。

高岡：次に、局所排気装置を印刷機に取り付けさせるようにすべき、とのご意見がありましたが、企業内でエンジニアリングを担当していた経験から、少し疑問を感じました。というのは、印刷機はエクイップメント（静的な設備）に分類されますが、局所排気装置はファシリティー（動的な管理機構の一部）に分類されるので、企業内での分担が異なりますし、後者は2台セットで用いることでコストダウンを図れたり、他の機構との関連づけが様々にあり得るといった事情もあることによります。

それよりは、ヨーロッパのように、設備の製造業者に対して、別の面で重い責任を課す方向性が望ましいように思います。つまり、当該設備の危険性・有害性を呈示させ、局所排気装置の設置等は、ユーザー側に委ねるような方策の方が実効的なように思います。

金原：とはいえ、既に製造された機械に後から局所排気（発散防止）装置を付けようと思えば、かなりの困難を伴います。

高岡：本質的安全設計とはいえ、印刷機の局排とプレス機の安全装置とは同列に論じられないように思います。

金原：私が印刷機に元より設置すべき局排と言っているのは、排気系統を含まない、発散源に対する囲い、つまりフード部分のことです。

梅崎：非常に有益なお話を頂き、有難うございました。お話をうかがっていて、やはり事業者の認識が低いことが最大の問題なのだろうと感じました。私が監督官をしていたのは昭和50年代の後半でしたが、当時は死亡災害が起きると、事業者は平身低頭、中には泣いて謝っている方が普通だったように思いますが、今は、お酒を飲んだうえで労働局に文句を言いに来るような事業者がいるというような話も聞きます。以前に比べると、事業者の労働安全衛生法に関する認識は二極化し、そのうち悪い方で災害が起きており、行政の触手も達していないように感じます。

では、どう対策すべきかといえば、1つ目は、ユーザーではなく製造者に本質的安全対策を講じさせる、2つ目は、稲垣委員がおっしゃったように、当該事業者にアメとムチで対応する、3つ目は、三柴先生がおっしゃったように、急迫した危険に対して行政が臨機応変な是正措置を発し得るようにすることではないかと思えます。このうち3つ目がけっこう重要だと思うのは、現場では、現実には急迫した危険が放置されていることが多いからです。実のところ、リスクアセスメントよりも、こうした急迫した危険への迅速で柔軟な対応の方が、より重要ではないかと思えます。そういう意味でも、金原先生のお話の中でも、法体系にメリハリを付けて、重点に絞って法令上罰則付きの義務化を図る案には説得力を感じます。

金原：法制度の歴史を遡ると、そもそもは、労基法の第42条以下に安全衛生に関する一般的な規定があり、それを具体化するものとして安全衛生規則が定められていたため、当時であれば、緊急的な措置を柔軟に講じることはできたかもしれません。しかし、その後、有機溶剤に関する規則を典型として、個別的な規則が数多くできて来て、却って罪刑法定主義に適う構成要件に該当する条件でしか法執行ができなくなってしまうました。ですので、重要なリスク対応は迅速かつ柔軟にできるよう、現場事情に応じ、メリハリを付けた法執行が必要ではないかと思えます。

三柴：非常に重要なご指摘を頂いたところで、キリも良いので、次の議題に移らせて頂きたいと存じます。高岡先生、宜しくお願い致します。

高岡：追加で提供させて頂いた資料を用いて、補足的な説明をさせて頂きたいと存じます。私がこの研究会に参加して再認識したのは、日本の安全衛生管理の制度は、比較的よくできていると思いますが、実際の運用は、ヨーロッパとは違い、ボトムアップでなされて来ているということ、とはいえ、トップの理解がなければ進まないということです。

私自身も10年ほど前にエンジニアリングの業務から安全衛生の業務に移動しましたが、安全衛生業務は圧倒的に奥が深いので、トップが重視しなければ、とても進まないと思いま

す。

そこで、中国のトップに対する教育と、韓国の安全衛生資格制度について、現地の企業に勤務する担当者から情報を得ましたので、ご参考までに紹介させていただきます。

まず、「生产经营单位安全培训规定（国家安监总局第3号令）（2015年修订）」と題した中国語の資料をご覧ください。

タイトルは、「2015年に改定された生産経営部門の安全訓練規定」という意味です。これは、3行目に「国家安全生产监督管理总局令」と書かれているように、日本では通達に当たるものようですが、条文によっては、違反すると第6章に定められた罰則の適用を受けます。第2章のタイトルは、「主要负责人、安全生产管理人员的安全培训」と書かれており、このうち「主要负责人」は社長や工場長を意味し、「安全生产管理人」は環境安全部課長を意味しています。その第6条には、社長及び工場長、部課長には安全に関する訓練をしなければならないと定められています。第7条は、社長及び工場長に対する安全訓練の内容を規定し、第8条は、環境安全部課長について、殆ど同内容を規定しています。第9条は、生産経営部門の社長又は工場長、環境安全部課長の教育研修機関では、最初は32時間以上、更新時は12時間以上の研修をしなければならず、その内容は第7・8条に書かれていると定めています。第10条は、炭坑、危険化学物、爆発物、金属や冶金（やきん）を取り扱っているところでは、更に長時間の教育研修をせよと定めています。

なぜこの規定を引用したかと言えば、日本の総括安全衛生管理者（事業場のトップ）は、製造業であれば従業員数300名以上といった選任の基本的要件は決まっていますが、選任に必要な資格要件も選任時に必要な教育研修も定められていないので、安全衛生については何も知らない場合が多いこととの対比を明らかにしたかったためです。そのような者は、安全管理者や衛生管理者を選任する場合にも、奔流からは外れた人物を選任することになるし、何を託して良いかもわからない、というのが日本の実態なのではないかと思います。

次に、「韓国の産業安全技師の資格制度概要」という資料をご覧ください。

内容的にやや複雑で、私も網羅的に理解できてはいないため、理解できたところだけ説明させていただきます。

前回の意見発表で、産業安全技師という資格があり、1級・2級に分かれているとお伝えしましたが、図の囲みの部分に記されているように、その後、旧1級が技師、旧2級が産業技師に名称変更されたようです。囲み内に、これらの資格の認定試験を受験するための要件が記されており、4年制大学の関連学科や2・3年制専門大学の卒業など、両資格共に殆ど同じ内容になっているようですが、実務経験については、産業技師の場合は2年で足りるところ、技師の場合、4年必要となるなど、全体にハードルが若干高くなっているようです。

なお、関連学科の如何について資料の作成者（金雄秀氏）に尋ねたところ、備考欄の情報を得ることができました。これは、国家技術資格法施行令別紙に記載されたもので、具体例は、「関連学科名称」のところに列挙されています。非常に多岐にわたることを看取して頂けると幸いです。

2には、その産業安全関連学科の設置状況がまとめられています。

これによれば、全国の大学数が1565あって、そのうち安全工学関係の大学や学科数が60～70程度あるので、概ね20校に1校は関連学科を持っている計算になります。これに防災関連の学科まで含めると、6.7%になるということです。

そこで、有名大学にもこうした学科が設置されているかを尋ねたところ、ソウル大学やプサン大学のように、日本でも知られているようなところには設置されていないが、デグ保健大学やプサン科学技術大学のようなところは、韓国内ではけっこう有名で、関連学科も設置されているということでした。

それから、2の「安全管理者法的選任制度の概要」の(2)をご覧ください。

例えば、事業の種類が土砂石鉱業と製造業の場合、常勤者500名以上の規模ならば、安全管理者を2名以上、常勤者50～500名未満ならば、1名以上を選任せねばならないことになっています。そして、選任すべき安全管理者の要件が(1)に記されています。技師や産業技師でなければならないのか、と思いきや、意外にそうではありません。確かに、2～5には国家資格者が列挙されていますが、6や7には、4年制の大学や専門大学等の「産業安全関連学科を専攻し、卒業したもの」等が列挙されていますので、必ずしも国家資格の保有者である必要はありません。ただし、土砂石鉱業等で常勤者500名以上の規模であって、安全管理者を2名以上選任すべき場合、そのうちの1名以上には、より厳しい要件が課されることとされています。

次のページに記された、農林水産業、電気・ガス・水道、運輸業などの一般的な業種の場合、選任要件が若干緩和されています。他方、建設業の場合、常勤者数のほか、工事金額による要件設定もなされています。

更に、最近の法改正で、常勤者数20～50名未満の事業者も「安全保健管理担当者」の選任が必要とされましたが、施行に2～3年の猶予期間が設けられています。

三柴：それでは、ご質問等があれば、お願い致します。

毛利：韓国で安全関連学科が一定の支持を受けているのは、その卒業生に対する産業のニーズがあるからなのでしょう。

高岡：韓国では、法律による選任の義務づけに支えられ、安全関連学科を出た人物は、企業にその専門性を一定程度認められて雇用され、一定以上の処遇を受け、そのルートでキャリアを積んでいきます。転職するとしても、再び安全関係の仕事に就くことが多く、日本のように、全く違った仕事をしていた人物が配置されることは少ないので、先方の安全管理者とやりとりしても、なかなか太刀打ちできません。

三柴：韓国で安全関係の専門家がそれなりに重宝されている主な背景について、高岡先生

のご認識を教えてください。未だ産業安全が確立していないため、専門家の存在がリスク管理にとって意義があるということなのか、法律上の選任義務があることか、どのようにお感じでしょうか。

高岡：実のところ、今現在、韓国の産業界では、20年ほど前と違って、安全衛生が遅れているという認識はありません。むしろ、この研究会でご紹介したように、安全管理者の選任等を義務づける厳しい法律があり、大学にも関連学科があって、その役割を担える人材を養成しているという前提に支えられ、産業界内の技術手法に技師や産業安全技師がしっかり位置付けられているということだと思います。

三柴：有難うございます。

半田：日本では、安全管理と衛生管理とでは、制度の背景にある思想に違いがあると思います。つまり、衛生管理は専門性が高く、国家資格に裏付けられた専門家による支援が必要だが、安全管理は、むしろ現場に詳しい製造ラインの管理者に担って頂く方が実効性があるという考え方が背景にありました。それが、ここ最近は変わって来たということなのでしょうか。

梅崎：韓国で産業安全の専門性を高く評価する背景には、グローバル化があるように思います。韓国は5000万人程度の人口ですので、内需に限界があるため、必然的に産業が国際化せざるを得ず、そのため、産業安全もそれに対応する必要に迫られる。その必要性が特に高まったのが、20年ほど前に経済危機に陥った頃ではないかと思います。その意味では、日本も同様の流れにあるように思います。

高岡：日本の制度に変化が求められる別の背景として、1つ目に、産業安全に詳しいベテラン社員が居なくなって来ていること、2つ目に、設備・機械が高度化して来て、その領域に特化しなければ対応できなくなって来ていることなどが、今は過渡期に差し掛かっているように思います。

(以降、議題(3)について議論されたが、その結果は、おおむね、調査項目と調査結果報告書に反映されているため、省略する)