

I. 総括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金
総括研究報告書

労働安全衛生法の改正に向けた法学的視点からの調査研究

研究代表者 三柴 丈典 近畿大学法学部法律学科・教授

研究要旨

本研究事業は、法学的観点から安衛法改正の提言を行うことを最終目的としているが、今後も永続的にそうした提言が可能な知的、人的なインフラ整備を一義的課題としている。すなわち、労災が発生する現場と有効な法的対策の模索の過程が事務系の読み手にも鮮明に伝わり、法解釈学、規制科学的な学問的水準も高い体系書を発刊することと、安全衛生法に関する学会を設立することの 2 つの作業を通じて、「労働安全衛生法をめぐる学問的な脈絡を創ること」を目的としている。

今年度（初年度）は、安全衛生法になじみの薄い法学者らによる基本構造と意義の理解、関係学会づくりの準備等にエフォートが費やされた。しかし、計 8 回の研究会を通じて、研究班の編成と担当事項の決定、行政実務経験者による現場視点での法体系の説明と法律条文に紐付く重要な政省令の選別（紐付き政省令の選別）、法学者・行政学者（法学グループ）による逐条解説のフォーマットの作成と試作、横断的検討課題（「危険のおそれがある場合」等の意味内容、発注者の法的義務等）の抽出、安衛研研究員による現行法の制定経緯や背景災害（傾向）等の調査、産業医科大学の森晃爾教授による法定健診制度の概要の紹介、課題の提示と解決の方向性の検討までは完了した。また、現行安衛法の長所と課題を企業等の安全衛生関係者がどう認識しているか、安全衛生意識の高い／低い経営者の背景は何か等について、専門業者を活用し、WEB による社会調査を行った。

以上の作業を経て得られた知見の要約は、以下の「C.研究結果」に記した。体系書の制作を図るプロジェクトなので、これ以上の要約は困難だが、社会調査結果から得られた以下の示唆は、他の調査結果の帰結とも共通し、安衛法の特質を穿っている。

「安全衛生が、一律的な法令による一律的な強制より、関係者を広く巻き込み、その自発的な行動を促さない限り達し得ないものであること、つまり、関係者の安全行動への働きかけを行う仕掛けが重要であることが窺われた。ただし、回答者の関係法令知識の調査結果とクロス検索したところ、危害防止基準の整備を評価する声は、法令知識に詳しいの方が高かったため、これまでに策定されてきた危害防止基準は、比較的『玄人受け』し易いことも窺われた」。

すなわち、今更ながらではあるが、安衛法の要諦の 1 つは、関係者を巻き込む現場管理と組織管理ということである。法政策の重点が、高齢者や一定の難病り患者、精神的

な不調者の就労支援など、ハイレベルな健康対策に移行してきていることから、なおさらといえよう。

安衛法に関する学会形成については、予算は支出しなかったが、2020年11月頃の発足に向け、相当程度準備を進めた。社会的ニーズを踏まえ、名称は日本産業保健法学会に決定し、多分野の学者・実務家に理事等にご就任頂くこととなった。

分担研究者

【法学・行政学グループ】

①三柴 丈典

近畿大学法学部法律学科・教授

②石崎 由希子

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院・准教授

【関連領域グループ～産業保健関係～】

①森 晃爾

産業医科大学産業生態科学研究所・教授

【関連領域グループ～安衛研関係～】

①梅崎 重夫

独立行政法人労働者健康安全機構労働安全衛生総合研究所・所長

②大幢 勝利

同研究推進・国際センター・センター長

③吉川 直孝

同建設安全研究グループ・上席研究員

④豊澤 康男

同・フェロー研究員

研究協力者

【法学・行政学グループ】

①阿部 理香

九州国際大学法学部・助教

②井村 真己

沖縄国際大学法学部法律学科・教授

③大藪 俊志

佛教大学社会学部公共政策学科・准教授

④鎌田 耕一

東洋大学・名誉教授、労働政策審議会会長

⑤佐々木 達也

名古屋学院大学法学部・専任講師

⑥田中 建一

東洋大学・非常勤講師

⑦中内 哲

熊本大学大学院人文科学研究部(法学系)・教授

⑧原 俊之

明治大学・兼任講師

⑨南 健悟

日本大学法学部法律学科・准教授(2020年4月より教授)

【立法作業経験者グループ】

①畠中 信夫

元白鷗大学法学部・教授、元中央労働委員会事務局次長

②唐澤 正義

労働衛生コンサルタント、元福岡労働基準局長

【行政現場実務経験者（元労働基準監督官）グループ】

①藤森 和幸

東京安全衛生教育センター、元鳥取労働局長

②玉泉 孝次

近畿労務安全衛生研究所・所長、元丹後労働基準監督署長

③篠原 耕一

合資会社労務トラスト・代表社員、元労働基準監督官

【関連領域グループ～安衛研関係～】

①平岡 伸隆

独立行政法人労働者健康安全機構労働安全衛生総合研究所・建設安全研究グループ・研究員

【安全衛生実務者グループ】

①角田 淳

労働安全コンサルタント

A. 研究目的

本研究事業の目的は、以下の 3 点にある。

①時代状況の変化に応じた法改正の方向性を展望すること。

②安衛法を関係技術者以外（文系学部出身の事務系社員等）に浸透させ、社会一般への普及を図ること。

③安衛法に関する学問体系、安衛法研究のための人と情報の交流のプラットフォームを形成すること。

そのため、条文の起源（立法趣旨、基礎となった災害例、前身）と運用（関係判例、適用の実際）、主な関係法令等（関係政省令、規則、通達等）を、できる限り図式化して示すと共に、現代的な課題や法解釈学的な論点に関する検討結果を記した体系書を発刊すること。

B. 研究方法

先ず、アドバイザーとして、現行安衛法の立法や改正に関わった元行政官 2 名、安全衛生に詳しい元労働基準監督官 3 名、民間の安全衛生実務者（労働安全コンサルタント）1 名、報告書や解説書の執筆者として、法学・行政学を専門とする学者 9 名（と今年度は執筆を担当しない者 2 名）、産業保健を専門とする学者 1 名、建設安全工学を専門とする学者 4 名から成る研究班を編成した。

この研究班で、合計 8 回にわたり会合を重ねる過程で、安全衛生に詳しい元労働基準監督官から、現行安衛法の体系に関する解説と安衛法本体の条文に紐付く政省令の選定を受けたうえで、法学・行政学を

専門とする研究者グループ（法学グループ）が、各自、解説書、専門誌に掲載された学術論文や記事、政府発表資料等の第 1 次文献のレビューを行って執筆した文案を研究班会議で報告し、現行安衛法や改正法の起案に関わった班員（畠中信夫元白鷗大学教授、唐澤正義氏）らから指摘やアドバイスを心得て洗練させた。また、法学者の一部は、制度運営の実際を知るため、その実務に詳しい人物（安全・衛生コンサルタント制度の実際につき、後藤博俊氏（一般社団法人日本労働安全衛生コンサルタント会顧問、労働省環境改善室長等歴任）と森山哲氏（技術士・労働安全コンサルタント、一般社団法人日本労働安全衛生コンサルタント会神奈川支部長）に聞き取り調査を行った。加えて、技術的な不明点については、メーリングリストで班員その他の専門家に照会した。

更に、現行安衛法の長所と課題を企業等の安全衛生関係者がどう認識しているか、安全衛生意識の高い／低い経営者の背景は何か等について、専門業者を活用し、WEB による社会調査を行った。

C. 研究結果

1 吉川・大幢・平岡ほか報告

吉川・大幢・平岡ほか報告は、現行安衛法の制定過程、すなわち法制度史、同法の制定を後押しした制定直前期の重大災害及び当時の災害の一般的傾向、並びにそれらを踏まえて現行法の骨格を形成した労働基準法研究会の分科会の概要を示している。

同報告では、

ア 現行安衛法の嚆矢とも言えるのが、1911（明治44）年に制定された工場法であり、同法中に設けられた、第9条～第11条：保護職工（15歳未満の者及び女子）の危険有害業務への就業制限、第12条：傷病者及び妊婦への就業制限、第13条：男子を含む職工一般に対する危害の予防、第14条：臨検などの定めが、特に安全衛生と関係が深かったこと、要するに、対象を、一般労働者、弱い労働者（保護職工）、特に弱い労働者（傷病者・妊婦）の3区分に分けた規制を行っていたこと、

イ 工場法時代に、マッチの製造に際しての黄燐の使用を禁じるなどした内務省所管の黄燐燐寸製造禁止法（1921（大正10）年制定）、屋外産業での労災補償制度の確立を主な目的としつつ、労災防止にかかる規制も図った内務省所管の労働者災害扶助法（1931年（昭和6）年制定）および、工場法の適用対象者も含めてその責任保険化を図った労働者災害扶助責任保険法（1931（昭和6）年制定）などの安全衛生に関する法律が制定されたほか、工場法第13条に基づく工場附属寄宿舍規則（1927（昭和2）年内務省令第26号）、工場危害予防及衛生規則（1929（昭和4）年内務省令第24号）、労働者災害扶助法第5条に基づく土石採取場安全及衛生規則（1934（昭和9）年内務省令第11号）、汽罐取締令（1935（昭和10）年内務省令第200号）、土木建築工事場安全及衛生規則（1937（昭和12）年内務省令第41号）、土木建築工事場附属寄宿舍規則（1941（昭和16）年厚生省令第53号）などの規則が制定され、工場内外を適用対象とする安全衛生規制が発達したこと、

ウ 1947（昭和22）年に内務省から分離した厚生省から更に分離した労働省が所管する労基法が制定され、その第5章14か条等に安全衛生に関する定めが設けられたほか、その下に439か条から成る旧安衛則（1947（昭和22）年労働省令第9号）や事業附属寄宿舍規程（1947（昭和22）年労働省令第7号）が設けられたこと、これらは、工場法時代の法規則を基礎としつつ、全業種の全労働者に適用が及ぶ普遍性と体系性を持ち、当時から国際的にも高水準にあったが、その制定直後からの活発な改正、新たな法規則の分離、新設～けい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法（1955（昭和30）年）、ボイラ及び圧力容器安全規則（1959（昭和34）年）、電離放射線障害防止規則（1959（昭和34）年）の制定等～をもって、その水準が維持されてきたこと、

エ 高度経済成長に伴う多くの新しい技術の登場、それに対応できる技術者の不足等により、大規模重篤災害が多発したこと、その好例として、1969（昭和44）年4月に荒川放水路の新四ツ木橋架設工事で発生したリングビーム工法での倒壊災害（死者8人）と同年11月に発生したエチレンの直接酸化法での爆発災害（死者8人）、1970（昭和45）年4月に大阪市の地下鉄建設工事現場で発生したガス爆発災害（死者79人、重軽傷者420人）、同年10月に長崎市の造船所で発生したタービンローターの破裂災害（死者4人、重軽傷者60名強）が挙げられること、もっとも、新法制定を強く後押ししたのは、1963（昭和38）年11月9日同日（いわゆる「魔の土曜日」）に発生した東海道本

線鶴見駅付近列車脱線二重衝突事故(死者161人)と三井三池炭鉱での炭じん爆発災害(死者458人、一酸化炭素中毒の後遺症者約1,000人)だったこと、このうち大阪市の地下鉄工事現場でのガス爆発災害(天六ガス爆発災害)は、現行安衛法第102条(ガス工作物等設置者の義務)の設置の原動力になったと解されること、

オ 1969(昭和44)年9月に発足した労働基準法研究会のもとに1970(昭和45)年7月に設けられた安全衛生小委員会(後の第3小委員会)が詳細を検討し、翌1971(昭和46)年1月に労働省に提出された同研究会報告書が現行安衛法の骨格を形成したこと、そこでは、以下のような事柄が指摘されていたこと、すなわち、

①戦後、高度経済成長期を経て休業8日以上(2018年には約48万人(うち死亡者約6,700人)、昭和45年には約36万人に達していたこと(2018年には13万人弱)、

②業務上疾病も昭和45年時点で3万件を超えていたこと(2018年には休業4日以上で8,500人強)、内訳は、チェンソーによる白蟻病、キーパンチャー業務による頸肩腕症候群などの物理的な加力をもたらした疾病、負傷がもたらした疾病が多かったが、有機溶剤中毒などの化学的障害によるものも増加傾向にあったこと、

③こうした傾向の背景に、技術革新に伴う生産設備の大型化、複雑化、高速化、職業病や公害の発生等に象徴される産業の非人間化があったと解されること、

④特に製造業、建設業の災害が多く、災害の重篤度を示す度数率では鉄道軌道新設事業、舗装事業、ずい道新設事業などが

高かったこと、原因別では、クレーンなどの他、自動車などの動力運搬機、重建設機械によるものが多かったこと、また、「機械にはさまれ」、「飛来落下物にあたる」、「墜落」、「転倒」など、作業方法や不安全行動に起因する伝統的災害も多発していたこと、

⑤中小企業では、大企業より危険な作業を担当しがちであること、安全衛生設備に投下する資金に乏しいこと、下請企業の間で能力格差があつて安全衛生面での協議連携が困難な場合が多いこと、大企業が下請の安全衛生管理に消極的な場合が多いこと、離職率が高く熟練労働者の確保が難しいこと、安全より生産に追われ易いこと、一般に衛生管理に関する意識が乏しいことなどの構造的問題がある(=一層深刻になっている)こと、

⑥労働力構成の高齢化、若年労働者等の体力の低下、疾病による休業の増加など、おそらく社会経済構造の変化と関わる新たな健康問題が生じていたこと、など。

カ 労基法研究会報告書は、以上のような災害傾向分析を踏まえ、従前の制度について、以下のような問題点を指摘していたこと、

①労基法体系下での規制では、総合的な予防施策を講じにくく、特に産業社会の急激な変化に対応しにくいこと、

②より具体的には、最低基準による規制を超える幅広く柔軟な行政の展開が困難なこと、

③官民双方に、安全衛生に詳しい技術者(安全衛生人材)が乏しいこと、

④中小企業や構内下請事業への対策が不十分なこと、など。

キ 労基法研究会報告書は、以上の認識を踏まえ、以下の基本方針を打ち出していたこと、その方針に基づく項目立てが概ね現行安衛法の章立てに反映されたこと、ただし、安全技師の選任と医師による通報等の制度の提言は反映されなかったこと、

- ①積極的、科学的対策、
- ②新工法、新材料対策のための事前審査制度、
- ③機械設備の本質的安全化のための発注、設計段階での安全性確保、
- ④職場の環境改善による公害源の解消、
- ⑤労働者の体力づくり等の積極的対策、
- ⑥技術指針の作成・公表、労災多発事業場への勧告制度などの行政による柔軟で幅広い誘導策、
- ⑦以上の方策を支える安全衛生研究の推進、
- ⑧安全衛生人材の積極的な養成と官民両者への供給、
- ⑨中小企業や構内下請企業に対する親企業の責任強化と行政による技術面、財政面での支援、など。

ケ 工場法→旧労基法→労基法研究会報告書→現行安衛法という流れには一定の連続性があり、例えば、旧労基法時代に制定された旧安衛則、電離則、特化則、高圧則などの規定の中には、安衛法に格上げされたものも多かったこと、

コ 安衛法の制定過程では、発注者（工事丸投げ業者）を含め、建設工事等の注文者の関係請負人に対する指導の努力義務についても検討されていたこと、

サ 現行安衛法は、以上の経緯を経て、旧労基法第 5 章のほか、労働災害防止団体等に関する法律第 2 章（労災防止計画）

及び第 4 章（元請けの責任等の特別規制）を母体として形成され、その施行後約 10 年で死亡災害が半減したこと、

等が示されている。

2 大藪報告

大藪報告は、法第 2 章に属する第 6 条から第 9 条について解説している。具体的には、これらの条項が規定する 5 カ年ごとの労働災害防止計画制度につき、その発祥から後の経緯を詳述している。

すなわち、

ア 1957 年（昭和 32 年）当時、労働災害による死者が 5,500 人以上、休業 8 日以上死傷者数が約 40 万人に達していたことから、政府全体の災害防止の取り組みの一環として、産業災害防止総合 5 カ年計画という名称でスタートし、その後、労災防止団体法で法制度化され、現行安衛法に引き継がれたこと、

イ 第 2 次計画（1963 年（昭和 38 年）開始）までは災害発生件数等を半減させようとし、その後は労災発生率の約 3 割減少を目標としていたが、発生件数や発生率の減少と共に目標値が漸減し、第 8 次計画から労災総発生件数の概ね 25%減少、第 9 次計画から同じく概ね 2 割減少、第 11 次計画からは死傷者数の 15%減少を目標とするようになったこと、

ウ 第 1 次計画（産業災害防止総合 5 カ年計画：1958 年（昭和 33 年）開始）の段階から、計画的取り組み、事業者（団体）による自主的取り組み、すなわち区々多様な職場リスクに応じた積極的な災害防止の取り組み（これは後に労働安全衛生マネジメントシステムによるリスクアセスメ

ントの誘導に発展する)、重大災害対策や重点業種(当初は建設、港湾荷役、林業等。その後、製造業、陸運業等が含まれるようになった)や中小規模事業への焦点合わせ(：選択と集中)、生産設備や機械の本質的な安全化、作業行動自体の安全化、行政による監督指導体制の強化等が掲げられ、その後も継承されていったこと、ただし、重点業種の設定は第2次計画、機械の本質的な安全化は第3次計画で特徴的に示されたこと、

エ 第4次計画(1973年(昭和48年)開始)から、化学物質による健康障害や一般的な職業性疾病対策と共に、作業関連疾患対策、長時間労働時間対策などの健康面の対策が盛り込まれ、合わせて労働者参加も含む自主的対策の強化、安全衛生教育が強調されるようになったこと、

オ 第5次計画(1978年(昭和53年)開始)から、化学物質対策における有害性調査や作業環境管理のほか、産業医学・産業保健の推進、労災防止団体の活動強化等が盛り込まれるようになったこと、総じて、危険有害性が分かりにくい衛生や健康の積極的な対象化に伴い、情報の収集・提供など、ソフトな対策も積極的に盛り込まれるようになったこと、また、中高年齢者(第7次計画以後は高年齢者)の安全衛生対策も盛り込まれるようになったこと、

カ 第6次計画(1983年(昭和58年)開始)から、第三次産業対策が盛り込まれるようになったこと、

キ 第7次計画(1988年(昭和63年)開始)では、作業環境管理の徹底と特殊健診項目の見直し、有害物対策の総合的推進、海外派遣労働者や企業の海外進出に伴う

リスク対策のほか、総合的推進施策として、安全衛生研究体制の整備、専門技術団体の活動促進等(このうち前者はその後も継承された。後者は第12次計画で同旨の内容が復活した)も盛り込まれたこと、

ク 第8次計画(1993年(平成5年)開始)では、建設、陸運業等と共に第三次産業である卸売・小売・サービス業が重点化されたこと、爆発・火災災害、交通災害が特定災害として重点化されたこと、電離放射線等対策、化学物質等の危険有害性等の表示制度の推進、心身両面の健康づくりの推進、外国人労働者の増加に伴う災防対策(これは、第9次計画以後も継承されていった)等が盛り込まれたこと、

ケ 第9次計画(1998年(平成10年)開始)では、じん肺、職業がん等の減少、酸素欠乏症、一酸化炭素中毒等の撲滅が掲げられ、化学物質健康障害防止対策が職業性疾病対策から独立して設定され、健康確保対策にストレスマネジメント対策が盛り込まれたこと、国際水準に立った行政展開等が盛り込まれたこと、

コ 第10次計画(2003年(平成15年)開始)からは、ケに加え、労働安全衛生マネジメントシステムの活用促進、就業形態の多様化・雇用の流動化への対策が盛り込まれたこと、ケのストレスマネジメント対策がメンタルヘルス対策に代えられたこと、

サ 第11次計画(2008年(平成20年)開始)では、労働安全衛生マネジメントシステムの活用促進等が強調されたほか、建設業での転落・墜落災害防止対策、腰痛防止対策、振動・騒音障害防止対策、熱中症予防対策、アスベストの全面禁止の徹底、

解体作業等におけるばく露防止対策等が盛り込まれたこと、

シ 第12次計画（2013年（平成25年）開始）では、改めて小売・飲食のほか、社会福祉事業等の三次産業対策が重点化されると共に（ただし、社会福祉事業が掲げられたのは、第11次計画が初めて）、メンタルヘルス対策、過重労働対策が強調され、古くて新しい、危険有害性がわかりにくい化学物質対策などの重要性も改めて喚起されたこと、また、経営トップの安全衛生意識の高揚や、信賞必罰の姿勢が示されたこと、発注者、製造者による安全対策の強化が盛り込まれたこと、更に、東日本大震災を受けた復旧・復興工事対策、原子力発電所事故対策が盛り込まれたこと、

ス 第13次計画（2018年（平成30年）開始）では、改めて死亡災害対策の強化（建設業での墜落・転落防止、製造業での施設・機械等による災害防止等）が盛り込まれたほか、過重労働による健康障害防止対策、主になん患者の治療と就労の両立支援を想定した、疾病を抱える労働者の健康確保対策、横断的課題として、安全衛生専門人材の育成、労働安全・衛生コンサルタント等の事業場外の専門人材の活用等が盛り込まれたこと、

等を示している。

総じて、安全から危険有害性がわかりにくい衛生、健康へ、一律的な強制規制型から分権的な自主取組促進型へ、の流れを辿ってきたが、震災などの大きな災害、社会経済条件の変化などにより増加する伝統的な建設労災などへの対応、古くて新しい、危険有害性がわかりにくい化学物質対策なども図られてきたことが窺える。各次の

計画に関連して、どのような法政策が講じられ、労災職業病がどのような経過を辿ったかについては、継続的な調査研究がなされる予定である。

3 原報告

原報告は、第4章の事業者を名宛人とする危害防止基準の設定を図った第20条ないし第25条のうち、第20条と第21条について解説している。

同報告では、

ア 両条文は、モノ（第20条）、作業場所・作業方法（第21条）にかかる典型的な労災の再発防止策の基準化（：危害防止基準の設定）を図る、安衛法の基軸とも言える規定であり、文言自体、工場法時代の原型から殆ど変更はないが、それに紐づく安衛則は、成長する規則と言われるほど諸事情に応じて進化ないし変化してきていること、両条文を具体化する規定は、概ね安衛則に盛り込まれていること、

イ 危害防止基準は、刑事罰や使用停止命令等の行政権の発動をもって実効性確保が図られており、労災民事訴訟で加害者側の過失の裏付けとされることも多いこと、それだけに、その策定や運用に際しては、現実の必要との関係で過不足を減らすと共に、名宛人による現実的な実行可能性が考慮される必要があること、

ウ 本研究費による研究代表者の先行研究は、危害防止基準の過不足を減らすため、同基準の定め自体に一定程度抽象性を持たせ、危険が窺われる場合には名宛人である事業者に安全性の証明責任を課す等の方策を提言しており、その正当性と妥当性が検討されるべきこと、

エ 両条文が指す危険は、広く理解されてきたこと、すなわち、第 20 条第 1 号が定める機械等による危険には、原動機や動力伝導部分への巻き込まれ危険などのほか、機械が取り扱う原材料や製造する加工物の飛来、ボイラーの破裂等も含まれること、第 2 号所定の爆発物、発火物、引火物等は例示であって、事業場で製造ないし取り扱う物が、一定条件下で爆発、火災等を生じ、労働者に危険を及ぼし得る場合、それに該当すること、また、「等」とされているのは、単独では発火等の危険はないが、可燃物や還元性物質との接触に衝撃等が加わると爆発等が生じる酸化性の物等も含まれる趣旨であること、第 3 号所定の電気、熱その他のエネルギーによる危険には、危険源への直接の接触による感電危険のほか、アーク溶接による電火性眼炎、溶融高熱物による火傷等の危険も含まれること、第 21 条が定める土砂等が崩壊するおそれがある場所等には、物体の落下するおそれのある場所等が含まれること、

オ 法第 37 条や第 42 条が定める特定機械等の製造や流通に関する規制は、安衛則第 27 条やクレーン則第 17 条などが、事業者に対して、それらの規制による構造規格の審査等をパスしたもの以外の使用を禁止しているため、間接的に事業者の危害防止基準として機能していること、

カ 法第 20 条の原型は、昭和 4 年に制定された工場危害予防及び衛生規則第 1 条～第 14 条（原動機に関する規定）、第 20 条～第 27 条（爆発・火災・引火に関する規定）、第 21 条の原型は、同規則第 15 条（墜落防止のための柵囲等の設置に関する規定）にあったこと、これらの規定は、

明治 44 年に制定された工場法のうち、工場やその附属建設物等に物理的な危険や衛生・風紀にかかる問題がある場合に、行政官庁が工業主に改善措置や使用停止を命じ得る旨を定めた第 13 条に基づき定められたこと、これらの規則の策定に当たっては、当時の内務省社会局が関係各方面の意見を徴した経緯があること、工場法制定のための実地調査を主導した岡實は、現場のリスクは多種多様で変化もするので、法律では概括的な規定を置き、具体的な定めは細則に委ねていた独仏等の制度を参考にこれらの条文を起案した旨を著書に記していること、戦後は、労基法第 5 章が安全衛生について定め、そのうち第 42 条が使用者による危害防止の一般規定を置き、その具体化のために旧安衛則が定められ、現行法第 20 条及び第 21 条並びに関連規則に該当する規定は第 2 編に設けられたが、折々の災害事情に応じて幾度か改正されてきたこと、昭和 47 年に現行安衛法が制定されて第 4 章がその中核を担い、中でも第 20 条及び第 21 条は、中核中の中核規定として、その後一度も改正されず、最も多くの紐付き規則を擁して現在に至っていること、

キ 工場法の制定前から、少女工が機械掃除最中に運転が開始されたことによる死亡事故、精紡機のバンド紐の掛け直し作業中の腕の巻き込まれ事故等が多発していたことが、『女工哀史』等の資料に記載されており、工場法以後の危害防止基準確立の原動力になったと察せられること、

ク 厚労省労働基準局監督課が 2017 年 5 月に公表した安衛法関係送検公表事案によれば、送検された 198 件のうち、一

定以上の高さの作業床の端に囲い等を設ける義務を定めた安衛則第 519 条違反を代表例として、法第 20 条及び第 21 条の違反が最多だったこと、ただし、死傷者の発生を受けた、いわゆる事後送検が殆どであること、

ケ 刑事事件に関する関係判例では、危害防止基準は現に実施されねばならず、安全担当者にその実施を依頼するなど実施の努力をしたのみで遵守したことにはならないこと、動力伝導装置等にかかる危害防止措置は、使用者の所有物や管理物でないもの、その作業場に設置されたものない物にも及ぶこと等、民事事件に関する関係判例では、安衛則の関係規定の細かな文言よりそれらに通底する趣旨を汲んで、重機の運転者のために信号者と信号を定めて合図を送る等の措置を講じることが安全配慮義務の内容となり得ること等が示されており、要するに、危害防止基準は、危険を定型化し、定型的措置を事業者を中心とする名宛人に課すことにより危害の防止を図るものなので、定型的な遵守が求められること、民事過失責任との関係では、定型的遵守のみならず、その趣旨を汲み、現場事情に即したより高度で柔軟な危害防止措置が求められることが窺われること、

コ 法第 20 条、第 21 条を具体化する安衛則第 2 編（安全基準）からくみ取り得る危害防止基準の原則は、①機械等のうち労働者に危害を及ぼすおそれのある部位・箇所につき、囲い、覆い、運転停止などの手法によって安全化する、②機械等の点検、検査、整備などを義務づけると共に使用限度の超過を禁止する、③物との接触

による危険を防ぐために労働者の身体に保護具などを装着させる、④立入禁止などの措置によって、危険な機械またはその部位・箇所、危険な場所などに労働者を不用意に接近させないようにする、⑤合図などによって労働者に危険への注意を喚起し、その回避を促し、安全かつ合理的な行動を促進する、⑥作業主任者などの現場責任者の選任・配置を含め、安全管理に関する指揮命令系統を整備し明確化する、という 6 点に集約されること、これは、1) 危険源の除去・低減、2) それが叶わない場合ないしリスクが残留する場合の追加的な安全・衛生工学的措置、3) それでも残留するリスクに対する人的措置、という 3 ステップ・アプローチとも通底すること、また、その嚆矢である工場危害予防及び衛生規則にもその要素が窺われること、

サ 安衛則が示す危害防止基準には、「危険を及ぼすおそれ」（第 130 条の 9 など）、「身体の一部を挟まれるおそれ」（第 147 条第 1 項）など、危険性を示す抽象的な文言（不確定法概念）が用いられており、行政権を発動する場合や刑事責任を課す場合等にその解釈が問題となるところ、判例（最 3 小決昭和 48 年 7 月 24 日）は、動力伝導装置に覆い・囲い等を設けなかったことで労働者が死亡し、安全管理責任者の刑事責任が問われた事案において、旧安衛則第 63 条第 1 項にいう「接触の危険」という文言について、労働者の操作ミス等を前提としたフェイルセーフの考え方を基準に解釈すべき旨を述べたこと、すなわち、そうした文言は、状況に応じて広く解釈され得ること、

シ 危害防止基準の履行は、関係諸規定

との連携により初めて促進されること、そのため、本研究費による研究代表者の先行研究が、現行安衛法の趣旨とした以下の 8 項目の実現が図られるべきこと、

- ①リスク創出者管理責任負担原則を志向すべき、
- ②国などによる重点傾斜的な計画設定、高権的作用と支援的作用、基礎・応用にあたる安全衛生研究とその成果の普及促進を図るべき、
- ③物的措置のほか、経営工学的知見を踏まえた人的措置を重視すべき、
- ④不確実性が高いリスクには、事業場ごとに適任者を選任し、専門家の支援を受けつつ、自主的な RA を実施させるべき、
- ⑤予防政策は 1 次予防から 3 次予防まで包括的に形成せねばならず、リスク管理では高いリスクを優先し、先ずは根本的で集団的な対策を行い、残留リスクについて、個別的・技術的な対策を計画的・体系的・継続的に講じるべき、
- ⑥労働者の高齢化、疲労・ストレスによる健康障害の一般化などの日本的文脈を前提に、たとえ比較法制度的にパターンなりスティックな面があっても、職域でできる健康の保持増進対策は積極的に推進すべき、
- ⑦不確実性の高いリスク対策は、法文上は積極的・開発的な課題として理想的目標を規定し、ガイドラインで詳細が規定されることが多いので、民事過失責任法上、事案の個別事情に応じて参酌すべき、
- ⑧ハラスメントのような心理社会的危険源を典型として、リスク要因は、社会科学的にも認識すべき。

等が示されている。

4 三柴報告

三柴報告は、第 29 条から第 36 条に至る分担範囲のうち、第 29 条と第 29 条の 2 について、その趣旨や関係判例を調査すると共に、旧安衛則のブリーフを作成し、名宛人の整理を行った。

その結果、安衛法は、遅くとも旧安衛則の頃から、民事事件はもとより刑事事件においても、規制の対象者を含めて、労災防止という目的に照らした柔軟な解釈がなされてきていたが(たとえば、旧労基法(旧安衛則)時代に、使用者を名宛人とする規定を元請人(の現場監督者)に適用し、その刑事責任を認める裁判例も出されていた(河村産業所事件(鍋田農協倉庫倒壊事件)名古屋高判昭和 47 年 2 月 28 日判例時報 666 号 94 頁))、現行法の制定により、労働者を直接雇用する使用者以外の者に、どのような場面でどのような措置を義務づけるかが、かなりの程度明らかにされたこと、特に、第 29 条と第 29 条の 2 は、罰則こそ付さなかったものの、旧安衛則時代には直接的な定めがなく、不明確だった、元方事業者の措置義務を具体的に定めたことのほか、前回の研究プロジェクトで中心的な検討課題の 1 つとした性能要件型規制(目的(:あるべき安全衛生状態)を法定し、その実現手段の選択は(一部の体制的、手続き的要素を除いて)規制対象者の裁量に委ねるイギリス型の規制手法)は、遅くとも旧安衛則時代には機械安全面等で採用されていたこと、が明らかとなった。

このことから、安全衛生に影響を及ぼす者を広く取り込む管理体制の構築が、現行安衛法の特徴の 1 つであり、別添の社

会調査の結果からも、それこそが実際に労災防止効果を生んだ要素の 1 つと解されること、従って、今後の安衛法の改正に際しても、時代状況の変化を踏まえつつも、労災防止に大きな影響を持つ者を広く取り込む管理体制の構築を図る必要があることが窺われた。

5 井村報告

井村報告は、法第 5 章に属する第 37 条から第 58 条に至る分担範囲のうち、第 37 条について解説している。同条は、ボイラー・圧力容器、クレーン・ゴンドラ等、それ自体又はその取扱いに危険を伴う機械等（特定機械等）につき、構造規格への適合審査を経て、製造許可を受けるべきことを定めている。3 ステップ・アプローチ（先ずは、機械や建設プロジェクトの安全設計、ハザードレベルの低い化学物質の採用などの本質的な安全対策を講じ（1st ステップ）、残存するリスクに対して、機械停止装置の装着、安全服の着用などの追加的防護柵＝安全工学、衛生工学的対策を講じ（2nd ステップ）、それでも残存するリスクに対して、安全教育などの人的措置を講じる（3rd ステップ）、という EU 等で原則化している予防の方法論）のうち、1st ステップの履行確保を図る規定であり、3rd ステップの履行を図る規定、すなわち、そうした機械等を取り扱う者に免許や講習受講等の要件を課して、取扱いの適正確保を図る法第 61 条等とは両輪の関係にある。

同報告では、

ア 同条は、危険を伴う機械や有害物等につき、製造・流通段階での安全化を図ろうとする安衛法に特徴的な規制の一環で

あり、特定機械等を使用する事業者ではなく、その製造者を対象とした規制であること、条文上、特定機械等は、「特に危険な作業を必要とする機械等」であって、別表に掲げられたもののうち安衛法施行令で特定されたものに限定されており、安衛法制定以後追加されていないが、定め趣旨からすれば、施行令が定めるものに限る必然性はなく、「特に危険な作業を要する機械等」の解釈を改めて検討する必要もあると解されること、

施行令により、同条の対象とする特定機械等のうち、ボイラーは、一定以上の伝熱面積、最高使用圧力、胴の内径及び内容積を持つ等の条件を全て満たすものに限定され、第一種圧力容器（内容物が大気圧の沸点を超える温度の液体（飽和液）であるものを指す）は、一定以上の最高使用圧力、胴の内径、内容積を持ち、容器内の圧力が大気圧を超える等の条件を全て満たす容器に限定され、クレーン、リフト、ゴンドラも、（過去の災害例や事業場での安全管理が適当か否か等の観点から）施行令で定義されたものに限定されていること、

イ 同条が規制対象とする特定機械等については、古くから、製造、設置等につき、検査による許可制度が設けられ、同条は、それらをほぼそのまま継承する形で策定されたこと、例えば、

ボイラーについては、明治時代に警視庁が取締規則で構造規定に基づく検査、設置許可を定める一方、工場法が行政官庁の裁量による使用停止命令を定め、1935 年（昭和 10 年）には、内務省が構造規格、設置基準、取扱責任者等を定めた取締令を策定して、缶体検査に合格していないボイラー

の設置を禁じ、1937年（昭和22年）の労基法制定に際して、旧安衛則が、ボイラーの高圧化の流れを踏まえて、溶接を要するボイラーの製造を許可制とし、1959年（昭和34年）には、ボイラーの技術的進歩等を踏まえてボイラー則が制定され、全てのボイラー・圧力容器を対象に製造許可制が採用されていたこと、

クレーン等については、1937年（昭和12年）に、労働者災害扶助法に基づき制定された土木建築工事場安全及衛生規則で、（当時は）デリックを中心とする起重機等の巻上装置の構造規制が行われ、その後、1937年（昭和22年）の労基法制定に際して、旧安衛則第327条が、一定以上の巻き上げ能力や大きさを持つ起重機等の揚重機につき設置認可制を採用したが、クレーンの技術革新、関連労災の多発等を受けて、1962年（昭和37年）に旧クレーン則が制定されて、初めて製造許可制が採用されていたこと、

ゴンドラについては、戦前に特段の規制は存しなかったようだが、1937年（昭和22年）に、労基法第46条第2項が、特に危険な作業を必要とする機械器具につき、製造許可制を定め、1963年（昭和38年）に、旧安衛則第109条の6第6号が、巻上機に適切に作動する制御装置を設置するよう定めた後、1969年（昭和44年）に、高層ビルの建設ラッシュによるゴンドラへの需要拡大と関連労災の多発等を受け、ゴンドラ安全規則が制定され、製造許可制が採用されていたこと、

イ 関係する災害例をみると、ボイラーについては、1889年（明治22年）に石川県金沢市の大鋸谷製作所で死者9名、負

傷者8名に達する破裂事故が起き、農商務省の技師による調査で、事前に原料や構造の検査を受け、熟練者が取り扱っていれば防げたと指摘される、ボイラー則が制定される直前の1955年（昭和30年）にも、横浜市鶴見区の製菓工場で、缶体の圧力を調整する安全弁の不備等による爆発事故が起き、死者2名、重傷者6名を生じる等の災害が発生していたこと、

クレーン等については、1927年（昭和2年）に上野松坂屋の工事現場で重量物をつり上げようとした起重機が、垂直に設置されていなかったために、支えとなるワイヤーも切断されて横倒しとなる事故が起き、死者4名、重軽傷者10名以上を生じる、1932年（昭和7年）に東京上野の地下鉄工事現場で、支えとなるワイヤーの品質の問題でエレベータが墜落し、4名が重軽傷を負う、クレーン則策定5年前の1957年（昭和32年）にも、川崎製鉄千葉製鉄所で、マスト（支柱。高さ60m）を補強する溶接が不完全だったことで、ウィンチでアーム（長さ55m）をつり上げようとした際にマストが倒れ、アームと共に崩れ落ちて死者5名、重軽傷11名を生じる等の災害が発生していたこと、

ゴンドラについては、1969年（昭和44年）に東京渋谷の西武百貨店で窓清掃作業中のゴンドラをつっているクレーン部分のギアのかみ合わせの問題からギアが外れてゴンドラが落下し、下を歩いていた小学生2名を含む3名が死亡する等の災害が発生していたこと、

以上のうちゴンドラの災害は、明らかにゴンドラ安全規則の制定を後押ししたこと、ウ 特定機械等の製造許可申請を行う

製造者が遵守すべき申請手続きについては、ボイラー則、クレーン則等の機械等ごとの個別の安全規則に定められており、概ね所轄の都道府県労働局長へ予め申請すべきだが、既に許可を受けたものと同一の型式であれば不要であることのほか、添付すべき書類が定められていること、それには、その構造を示す図面のほか、ボイラーの場合、強度計算、製造・検査のための設備（製品そのものではなく、製品を製造し、検査するための設備を審査する趣旨）、工作責任者の経歴、工作者の資格・数、溶接による場合、溶接施工法試験結果、クレーンの場合、強度計算（機械等の構造及び部材の作業上発生する負荷に対する耐性。通常、材料の強度と装置の許容応力から安全率を算出する）の基準（ただし、実務上は、計算式のみでなく、計算結果まで添付が求められている）、製造過程で行う検査設備、主任設計者と工作責任者の経歴等が定められていること、また、申請を行う製造者が準拠すべき製造許可基準も公表されていること、

エ 関連判例に富士プロイラー事件静岡地判昭和 58 年 4 月 7 日があり、原告会社が購入した乾燥機に設計とは異なる製造の問題があったことで、原料投入口の鉄蓋が吹き飛び、同機内の鶏の肉片等が付近の住宅等に飛散し、操業停止から廃業を余儀なくされたため、同機の製造ないし落成に際し、構造検査等を適正に実施せず、安衛法上の諸規則が定める許可基準を充たさないのに許可を出した等として、国（労基署長）を相手方として不法行為損害賠償請求をした事案につき、判決は、安衛法上の第一種圧力容器に関する諸規則が、製造

許可、構造検査、落成検査等の審査手続きを行うのは、労働安全衛生を目的とし、国が事業者に対してその安全性を保証する制度ではなく、仮に規格適合性審査が不十分な容器が設置されることになっても、事業者との関係では違法性を論ずる余地はないとし、控訴審（東京高判昭和 60 年 7 月 17 日）も、その判断を支持したこと、等が示されている。

6 阿部報告

阿部報告は、法第 6 章に属する第 59 条から第 63 条について解説している。この章は、労働者への安全衛生教育を中心として、一定の危険有害業務への資格を持たない者の就業制限、中高年齢者等の適正配置等について定めている。

同報告では、

ア 安全衛生教育は、主に「錯覚」、「焦り」、「慣れ」等の人的要因による災害の防止を目的とするものであること、

イ 本章の条文とそれに紐付く政省令が定める安全衛生教育制度は、現行法によって具体化・充実化されると共に、体系的に整備されたこと、例えば、雇い入れ時教育制度（第 59 条第 2 項）は旧労基法時代からあったが、作業内容変更時教育（第 59 条第 2 項）や一定の危険有害業務に従事する者への特別教育（同条第 3 項）、職長等の現場監督者向けの教育（第 60 条）は、現行法に初めて盛り込まれたこと、

ウ 現行法での教育制度の整備の背景には、その制定前には毎年 6,000 人超の労災による死亡者が生じており、昭和 46 年の労災防止計画で教育制度の強化が対策の柱の 1 つとされたこと、現に、教育の

懈怠が社外工や顧客にまで被害が及ぶ重大な労災の重要な原因となったと思われる例が生じていたこと、他方、適当な教育内容の背景依存性（事業場の特質や業務の性格等の諸事情に左右されること）を理由に年少労働者への教育不足があっても事業者には過失なしとした司法判断（良工社女子年少者就業制限等違反被告事件・名古屋地判昭 26・9・19）もあったこと等の経緯があったこと、現行安衛法の制定後も、東海村核燃料施設臨界事故等の災害例によって制度の拡充が促されたこと、

エ 派遣労働者への雇入れ時の安全衛生教育は基本的に派遣元が担うが、作業内容変更時教育は派遣元、派遣先双方、特別教育は、派遣先が担う立付となり、指針（「派遣労働者が講ずべき措置に関する指針」（平成 11 年 11 月 17 日労働省告示第 138 号、平成 30 年 12 月 19 日厚生労働省告示第 417 号））で、派遣先の実施義務が法定されていなくても、そうした性格を持つ教育は派遣元が派遣先に委託でき、派遣先には受託するよう求められていること、教育措置の懈怠による民事責任は、教育をなすべき立場等帰責事由の有無により、派遣元・派遣先それぞれが負うものであること、

オ 実施すべき教育の基本的事項は、安衛則第 35 条に定められているが、同条第 1 項第 8 号も定めるように、対象となる労働者が従事する業務等により可変的である（：背景依存性がある）こと、

カ 雇入れ時教育、作業内容変更時教育義務、特別教育には罰則が付されているが、職長等現場監督者向け教育義務には付されていないこと、また、内容の背景依存

性から、前二者には教育時間数が定められていないこと（他方、特別教育については、安衛則第 36 条が定める 57 種の危険有害業務につき、実施内容や教育時間が、関係規則等に示されていること）、その分、労災防止の観点で内容を事業場や業務の特質に応じて実質化すべきこと、安全衛生教育が人的要因対策を主目的としていることから、今後、健康教育が強化されていくと一層意義を発揮すると思われること、

キ 一定の危険有害業務への従事者には、旧労基法時代から、危険度に応じて、免許取得、技能講習修了、特別教育修了の 3 種の資格要件が課されており（事業者にはそれらの資格を持つ者の活用や教育の実施、従事者には資格を得た上での業務従事が義務づけられてきた）、現行安衛法に特別教育制度が盛り込まれた後も、特別教育より上位の資格を持つ者には、その全部か一部が免除され得る定めとなっていること、

ク 職長等現場監督従事者対象の教育は、作業方法の決定、労働者の配置、仕事の割り振りなどの「監督の仕方」の教育であり、主に建設業、製造業等 6 業種での実施が義務づけられているが、ホワイトカラー系の業務でも必要性が増していると思われること、

ケ 一定の危険有害業務（安衛令第 6 条が定める 31 種）につき選任が義務づけられている作業主任者が職長等現場監督従事者向けの教育の対象から外されたのは、作業主任者にはより高い基準が設けられていること（免許や技能講習修了者でなければ作業主任者たり得ないこと）によること、

コ 法第 61 条は、免許、技能講習修了など一定の資格要件を持たない者を一定の危険有害業務に従事させることを罰則付で禁止しているが、対象となる危険有害業務は、安衛令第 21 条が定める発破、ボイラー、クレーン、重機関係作業等 16 種に絞られており、特別教育の対象となる 57 業務（安衛則第 36 条）より範囲が狭いこと、

サ 法第 62 条は、身体能力が低下するが経験値が高いことが多く、雇用継続が様々な者のメリットになり得る中高年齢者等について、適正配置により、労災を防止しつつ雇用の維持を図ろうとした規定であり、通達では、中高年齢者のほか身体障害者が対象となる旨示されているが、その趣旨からすれば、未熟練労働者や精神障害者等にも適用されて然るべきと思われる、その際には、障害者雇用促進法に基づき発出された合理的配慮指針等が参考にされるべきこと、

シ 今後、プラットフォーム労働者（請負契約等に基づき個別的に仕事を引き受けて働くが、労働実態が労働者に類似する者）への安全衛生教育制度の適用が課題となると思われること、一人親方への安全衛生教育については、最近策定された「建設工事従事者の安全及び健康の確保に関する基本的な計画」で、受講機会の確保が図られることとなったこと、

等が示されている。

7 石崎報告

石崎報告は、法第 65 条及び第 65 条の 2 について詳説している。より正確には、両条が定める作業環境管理をめぐる制度の

変遷を、背景となった災害や、当該制度を安全配慮義務の内容と認めた判例、最近の坑内作業場への展開の動きなどを含め、詳細に論じている。それを端的に言えば、現実的な運用可能性と管理の精度ないし実効性の向上を両立させようとする努力の経過だったといえる。すなわち、制度的には、作業場ごとに異なる作業環境に適合した環境測定デザインからはじめ、測定、評価、対応策までの包括的なプロセスの構築を模索する過程であり、技術的には、時間や空間ごとにばらつきがある有害物の濃度の的確な捕捉を模索する過程だった。安衛法とは別に単独立法として制定され、主に作業環境測定を担当する専門家や専門機関の認定等について定めた作業環境測定法については、その前後の関連条約（職業がん条約や作業環境測定条約）の採択、作業環境測定の専門性の高さがドライブとなったこと、単独立法とすることで社会的な認識の喚起が図られていたことなどが示されている（ただし、作業環境測定条約は、同法上の作業環境評価の仕組みに大きく影響した経過がある）。判例は、災害発生後の賠償責任論として、使用者に、作業環境管理の包括的なプロセスの実施について最善の努力を講じる義務があると判断することで、制度や技術の展開を後押ししてきたことが窺われる。また、告示として発せられてきた作業環境の測定や評価に関する基準には、強い法的効力が認められてきたことも示されている。

その他、石崎報告書からは、以下の事柄が窺われる。

大阪の印刷工場で生じた胆管がん問題に象徴されるように、化学物質管理の法政

策は、古くて新しい、人の命や健康に関わる規制科学の重要問題である。現在、約7万種類の化学物質が職場で取り扱われていると言われる。我々の生活は、現に多くの化学物質に支えられている以上、それらの製造や取扱いを全て禁止するのは現実的でない一方、実効的な規制のありようは、知識、技術、コストなど、さまざまな限界との関係で、国内外で長年の難題だった。これは、いかに産業の高度化が進んでも、労働者らが化学物質に接触する(ばく露する)機会がある限り、継続する問題である。

化学物質管理に関する労働安全衛生関係規制は、製造業者らによる新たな物質の危険有害性の調査と行政への届出、危険有害性の大きさによる規制の段階化(製造禁止から危険有害性の自主的な調査等の推奨まで)を基本として、事業者による技術的措置、製造業者らによる危険有害性情報の事業者への伝達、作業場の空間にある有害物の測定、評価と有効な対策の基準化、専門家や専門機関の養成など、多様な主体による多面的な措置を、強制から誘導、権限の設定まで、さまざまな手法で図ってきた。しかし、新規化学物質は増加の一途を辿るし、既存化学物質の危険有害性も全て明らかではないし、たとえ明らかであっても適切な測定にはさまざまな障害がある。そうした中で、アスベスト訴訟のように、国の規制権限の不行使が問われる訴訟や、化学物質被害に遭った労働者が事業者や製造者の過失責任を問う訴訟も生じている。そして、化学物質の有害性について情報や取扱い経験を持つこと等を根拠に元請けの過失責任を認める例(みくに工業事件・長野地判平成3・3・7労判588号64

頁)や、使用者には、行政が公表した職場空間の有害物質濃度の基準を遵守するのみではなく、国際的な環境基準等に準拠して作業環境を整備する不法行為法上の注意義務があったのに怠ったため労働者に職業病を発症させたとして賠償責任を認めた例(日本化学工業事件・東京地判昭和56・9・28判時1017号34頁)、やはり、使用者に、法定の作業環境管理のみではなく、個人サンプラー(個々人に取り付ける化学物質の測定器)の活用を含め、測定から対策に至る現場実態に合った管理を行う安全配慮義務があったのに怠ったため労働者の有機溶剤中毒を招いたとして賠償責任を認めた例(内外ゴム事件・神戸地判平成2・12・27労判596号69頁)など、直接の使用者ほかの関係者にやや結果責任的な賠償責任を課す例が散見される。つまり、化学物質管理に関する安衛法の基準は、過失の判断基準になり得ないほど不完全な状況にある。そこで、安全衛生法の政策担当者は、EUのように、事業場で取り扱われる全ての化学物質について、事業者にもリスクアセスメント(危険有害性の調査)の義務づけを図ってきたが、罪刑法定主義を充たすほど要件を定義できないとの批判のほか、危険有害性が明らかでない物質について事業者にも過重な負担を課し得ない等の批判により、ごく一部の物質を除き、実現していない。これは、科学者と制度論者が協働して取り組むべき課題である。

8 南報告

南報告は、法第9章に属する第78条から第87条について解説している。この章

は、企業単位で複数の重大労働災害を生じた事業者を対象とする特別安全衛生改善計画制度と、同制度の対象には当たらないが、その適用によらなければ労災防止を果たし得ない事業場を対象とする安全衛生改善計画制度、事業場の安全衛生の診断や改善指導等を業とし、所定の受検資格を充たす者が試験により認定される国家資格である労働安全・衛生コンサルタントについて定めている。同報告では、

ア 本章が定める諸制度は、行政の関与により事業場による自主的な安全衛生確保を支援するための人・組織の意識・知識への働きかけという性格が強いこと、

イ 特別安全衛生改善計画制度は、事業場単位ではそうでなくても、企業単位では複数の重大災害を繰り返した事業者企業単位での改善策を講じさせるために設けられたもので、企業単位での措置の義務づけは、安衛法制史上初めてだったこと、制度形成前の平成 21 年からの 3 年間にも、まさに企業単位で、起因物（災害をもたらすもとなつた機械や設備等）や型（墜落・転落、転倒など、傷病を受けるもとなつた起因物が関係した現象）が一致する災害を繰り返した会社が少なくとも 20 社あったこと、

ウ 特別安全衛生改善計画制度の適用要件となる重大労働災害については、安衛則第 84 条第 1 項に定めがあり、死亡災害や労働補償保険法上の障害等級第 7 級までの障害が生じた場合のほか、安衛法上の死傷病報告を踏まえ、それを「生じるおそれ」がある場合を含み、なおかつ、災害発生当時に等級判定できないケースでは、その時点では重大災害には該当しないものと扱

い、その後確定の際に災害発生時点に遡って発生日とすること、ただし、遅発性疾病の場合、医療による診断時を発生日とすること等が通達に示されていること、

エ 同じく、重大労働災害の再発防止上必要と認められる場合との要件については、安衛則第 84 条第 2 項に定めがあり、当初の重大労働災害発生から 3 年以内に他の事業場で起因物と事故の型が同じ重大労働災害が生じたことと、関係法令に違反したこと等が主要要件とされ、違反が問われる関係法令に一般労働者の長時間労働規制等は含まれない（安全衛生関係の規制に限定されている）が、基本的な要件に厳密には当てはまらなくても、企業単位での重大労働災害の再発防止という制度趣旨に照らして個別判断される旨も通達で示されていること、また、その対象とならない場合も、安全衛生改善計画制度の適用対象にはなり得ること、

オ 特別安全衛生改善計画及び安全衛生改善計画の作成に際して求められる労働者の代表からの意見聴取は、当該企業の全事業場ではなく、計画の対象とする事業場のみで行われれば良いと解されていること、ここでいう計画の対象とする事業場（安衛則第 84 条第 4 項第 2 号）は、重大な労働災害が発生した事業場と同様の作業が存在するなど、同様の労働災害が発生する可能性がある全ての事業場とされていること、

カ 第 78 条は、第 3 項で、労使双方に特別安全衛生改善計画の遵守義務を課しており、事業者がそれに反した場合、第 1 項、第 4 項が定める計画の作成、変更の指示に反した場合と同じく、必要な措置につき厚生労働大臣が勧告することができ

（第5項）、それでもなお当該事業者がその勧告に従わない場合、その旨を公表できる（第6項）ことになっているが、勧告や公表の要件は、事業者による違反とされており、労働者のみに不遵守がある場合の適用は困難と解されること、

キ 企業名等の公表制度の趣旨は、特別安全衛生改善計画制度の実効性の確保（すなわち、企業単位での重大労災の再発防止）にあること、

ク 安全衛生改善計画制度は、旧労基法時代に当時の労働省労働基準局が策定した安全管理特別指導制度と衛生管理特別指導制度を前身として、現行安衛法制度の際に法定されたもので、その本来の趣旨は、事業場を悪者扱いすることではなく、事業場ごとの自主的な労災再発防止措置の積極的な履行確保にあり、講じられるべき防止措置も、当該事業場の（部門ごとの）性質、安全衛生状態に応じた（≠背景依存性の強い）「総合的な改善措置」となること、具体的には、機械設備の配置や作業工程に関する改善、機械設備の改修、代替等の安全化、騒音、振動、暑熱環境等の有害性の除去、局所排気装置や換気装置の設置等の有害物対策、保護具の整備、作業標準の整備、教育訓練、安全・衛生管理者の選任、職務内容や権限の見直し等々、3ステップ・アプローチの全て、物的措置、人的・組織的措置の双方にわたる幅広い措置が該当し得ること、よって、その適用に際して、必ずしも法違反は要件とならないこと、

ケ 安全衛生改善計画については、石綿製品の製造作業に従事していた複数の労働者がじん肺に罹患したことにつき、使用者の安全配慮にかかる損害賠償責任のほ

か、国の安全基準設定やその履行確保などの規制・監督権限不行使による国家賠償責任が争われたケースで、国は、そもそも原告労働者らが主張するような規制・監督義務は負っていないし、例外的に行政裁量が収縮して権限不行使の責任が認められる場合があるとしても、本件で管轄の県労働基準局長は、当該事業場を衛生管理特別指導対象に指定し、改善計画の作成を指示して報告書の提出を受けるなどの措置を講じていた以上、その責任を負わないとした裁判例（長野地判昭和61年6月27日判タ616号34頁）があり、本制度の適用が、国の適正な監督権限の行使の裏付けとなることが窺われるが、本計画の不遵守にかかる労使の民事責任等について述べた裁判例は見当たらないこと、

コ 安全・衛生コンサルタント制度は、そもそも、安全衛生の所掌が拡大し、その実現に高度な専門性を要する条件下、企業内で安全・衛生の専門家を設置する余裕がない中小企業等に実効的な指導を行わせることを主目的として設けられたもので、法第80条は、まさに専門知識が求められることが多い特別安全衛生改善計画や安全衛生改善計画の作成の際に彼／彼女らの活用を誘うべく、事業者に意見を聴くよう勧奨できる旨を定めていること、

サ もとは安全コンサルタントのみが法制度化される予定であり、衛生関係では、産業医、衛生工学衛生管理者、作業環境測定士等の資格があるため不要との意見もあったが、各専門家から得られた事業場に関する情報を統合して労働衛生管理を主導すべき存在として、衛生コンサルタントも法制度化された経緯があること、

シ 安全・衛生コンサルタント資格は、その名称を用いて業として労働安全衛生にかかる診断や指導を行うものとして設計され、業務独占でも名称独占でもないが、ほんらい専属たるべき安全管理者や衛生管理者について、1人目以外は当該コンサルタントの選任をもって足りる旨の規定や、中小規模事業場では安全・衛生管理者の代わりに選任が義務づけられている安全・衛生推進者については、外部のコンサルタントの選任をもって代替し得る旨の規定があるなど、資格取得によって、その趣旨に沿った業務を果たし易いよう、制度的な支援が図られていること、

ス 安全・衛生コンサルタントの一般的な役割には、上述の特別管理指導の一環として、都道府県労働局長から事業者への改善計画の作成指示に際して、その勧奨を受けて行う安全衛生診断のほか、資格取得者の指定登録機関（法第85条の2）である（一社）日本労働安全衛生コンサルタント会が厚生労働省から受託している安全衛生診断事業にかかる業務等があること、安全・衛生コンサルタントの選任自体を安全配慮義務の内容と述べた裁判例は見当たらないが、近年は、複雑多様な安全衛生課題に対応するため、産業医を筆頭に安全衛生の専門家の選任を使用者の安全配慮義務の一環と述べる民事裁判例も増えてきていること、

セ 制度の立案過程で、労働者側の代表から、過重労働やメンタルヘルス対策も特別安全衛生改善計画制度の適用対象とすべきとの意見が示されていたことや、過重労働が社会問題化している現状も踏まえ、企業単位で複数の過労死等を生じている

場合、同制度の適用対象とする案も検討に値すること、

ソ 特別安全衛生改善計画制度や安全衛生改善計画制度の作成に労働者（の代表）を関与させる制度の趣旨について、その意見を反映することで同制度の実効性を高めるものとする見解もあることから、法第78条第3項が定める計画の遵守義務違反にかかる労使の民事責任の解釈に際しては、その観点で労働者の義務違反が考慮され得ること、

タ 労働安全・衛生コンサルタントの試験区分は細分化されており、どの区分で合格しても全ての業務をその資格を名乗って遂行できる仕組みについては再検討されてもよいこと、同制度の認知度や社会的位置づけの向上策を検討すべきこと、

等が示されている。

9 鎌田・田中報告

鎌田・田中報告は、法第10章に属する第88条から第100条について解説している。この章は、危害防止基準（なすべきこと・なすべきでないことを具体的に定め、罰則で強制して安全衛生の確保を図る規定）の設定とその強制という刑事一般法的な手法ばかりでは、関係者の技術、意識、財政など様々な原因から法目的の達成が困難であること、人の生命身体健康という保護法益の重要性等を背景に、行政を履行確保のための重要な資源と見立て、様々な形で関与を図らせようとしている。

同報告では、

ア 戦前の工場法は、既に設置された設備や建築物等に災害発生リスクがある場合、改善策や使用停止を命じ得る旨の規定

は設けていたが、それらの新設、操業開始段階での検査等は各府県の警察命令の工場取締規則に委ねられていたところ、戦後、旧労基法制定に際して、事業場の設備等、付属寄宿舍について、一定の基準に沿った新設計画を届け出させ（第 45 条、第 96 条）、安全衛生上必要な場合に着手差し止め、計画変更命令等の監督措置を講じ得る旨の規定（第 54 条）が設けられ、1972 年に現行安衛法が制定された際に、第 88 条にそれらの規定の内容が概ね引き継がれつつ、特定の機械、主要構造の変更や移転も適用範囲に含める、重層的下請関係下では、発注者や元請けのみを適用対象とするなどの整序及び充実化が図られたこと、その後、昭和 55 年の法改正で、工事計画の策定に特定の有資格者を参画させるべきこととされ、昭和 63 年の法改正で、必要に応じ、発注者向けの勧告等ができることとされたこと、平成 26 年の法改正で、大規模工場等で生産ライン等を新設・変更する場合の事前届出制度が廃止され、危険な機械等の設置・移転、大規模建設工事等、一定の建設工事の事前届出制度の 3 種が残存することとなったこと、

イ 法第 88 条は、以上のような経緯を経て、①それ自体にリスクがあるか、有害作業を要するか、それ自体労働者の安全衛生の確保を目的とする機械等（危険有害機械等：動力プレス、一定容量以上の金属等の溶解炉、危険物の製造・取扱い等を行う化学設備、乾燥設備、一定以上の出力の原動機を持つ機械集材装置（材木等をつり上げて一箇所に集積する装置）、一部を除く一定以上の高さの足場、一定の有機溶剤の蒸気の発散源の密閉設備、局所排気装置、

一定の換気装置、一定の鉛や焼結鉍等の粉じんの発生源の密閉設備、事務所則所定の空気調和設備等、四アルキル鉛のガソリンへの混入業務に用いる機械等、特化則所定の第一類物質（特に有害性が強い発がん性物質等）や第二類物質（第一類に次いで有害性が強い発がん性物質等）を製造する設備等）の設置、移転、変更を行おうとする場合（第 1 項）、②過去の災害状況を踏まえて選定された、特に大規模な建設業の仕事（爆発、倒壊、異常出水等のリスクが高いトンネル、橋梁、潜函（圧縮空気地下水の流出を防ぎながら作業ができるようにしたコンクリート製の箱。ケーソンともいう）等にかかる建設工事のうち、一定の規模や性質の仕事。一例として、最大支間 500m 以上の橋梁建設の仕事）を開始しようとする場合（第 2 項）、③②には達しないが、やはり過去の災害状況を踏まえて選定された一定の規模や種類の建設業の仕事（一例として、最大支間 50m 以上の橋梁建設の仕事）や土石採取業（鉍業を除く）の仕事（一例として、地中に穴を掘って採掘する坑内掘り（≠露天掘り））を開始しようとする場合（第 3 項）には、②の場合、厚生労働大臣宛に、①③の場合、所轄の労基署長宛に、各行為の 30 日前までに、所定の様式による届出書のほか、所定の書面と図面等を添えて届け出るべきこと、ただし、労働安全衛生マネジメントシステムを適正に実施していること等を所轄の労基署長が認定した場合、①②の届出が免除されること（第 1 項但書。計画届免除制度）、厚生労働大臣や所轄労基署長は、届出内容を審査し、法令違反事実を認めれば、工事差し止め命令や計画変更命令を発し得るこ

と（第6項）、当該命令等の発令時に必要がある場合、発注者に対して、労災防止のための勧告や要請を行い得ること（第7項）、を定めるに至ったこと、第1項ないし第5項違反には罰金刑、第6項違反には懲役又は罰金刑が下され得ること（第120条第1号、第119条第2号）、

ウ 計画届免除制度は、法第28条の2、安衛則第24条の2に基づく指針等の関係規定に沿って、労働安全衛生マネジメントシステムを適正に実施していることのほか、労災発生率が平均未満、申請日前1年間に重大労災が生じていないこと等を条件に、事業場に対して、所轄労働基準監督署長の認定により適用されるが、建設業者については、店社安全衛生管理者（法第15条の3）と同様に、「当該仕事の請負契約を締結している事業場」（通例は元請けの本店、支店など、重層的下請関係下で、1つの場所で行われる仕事の差配をしている事業場）ごとに認定されることとなっていること、

エ 重層的下請関係下で建設工事が行われる場合、下請け（工事を自ら行う発注者や元請人以外の者）は届出義務を負わないこと（第5項）、元請人が共同企業体であって、共同企業体代表者届を労基署長に提出した場合、当該代表者のみに第88条の届出義務が生じること、

オ 第88条に基づき届け出られた計画のうち、既存の法令上の措置基準や構造規格に合致していても、技術革新、設備の大型化、新規有害物質の登場等を背景に、高度の技術的検討を要するもの（例として、新規に開発された工法等を採用する建設計画や、石油化学工場等における新生産方

式の採用による設備増設計画等（労働調査会編『労働安全衛生法の詳解（改訂4版）』（労働調査会、2015年）954頁）については厚生労働大臣が、それに準じるもののうち所定のもの（例として、高さ100m以上の建築物の建設の仕事のうち、埋設物等が輻輳する場所の近くで行われるもの、堤高が100m以上のダム建設の仕事のうち、車両系建設機械の転倒等の危険がある場所で同機械を用いて作業を行うもの等）については都道府県労働局長が、その計画に係る建設物、機械、仕事の規模等を勘案して、審査できる旨が定められていること（第89条、第89条の2）、

カ わが国の労働監督制度の発祥は、1892年（明治25年）鉱業条例に基づく鉱業監督制度だが、一般的には工場法施行の直前に農商務省商工局に置かれた工場監督官4名と同監督官補5名と理解されており、1916年（大正5年）には、工場法の施行を、都道府県の警察部に置かれ、独立官職としての身分保障のない工場監督官と同監督官補計208名が担うこととなり、1938年（昭和13年）に厚生省労働局監督課が工場法を所掌することとなって3年後に、労務監督官、労務監督官補に改められ、戦時体制下には労務管理官に名称が統一され、戦後、1947年（昭和22年）に労基法が制定されると、労働監督機関は新設された労働省のもとに統一されると共に、1923年ILO第20号勧告をモデルに一定の独立性と身分保障が付与されるに至ったこと、

キ 労働基準監督機関については、厚生労働大臣＞労働基準主管局長＞都道府県労働局長＞労働基準監督署長＞労働基準

監督官という指揮監督系統が法定されており、基本的には、監督署長が、臨検、尋問、許可、認定、審査、仲裁その他労基法の実施に関する事項を司る権限を付与されているが、主管局長、都道府県労働局長も、その権限を行使できるとされていること（法第99条）、

ク 労働基準監督官による令状なしの立入、検査、収去等の合憲性について参考になる判例として、被告人が令状なしの税務調査（書類呈示の要求）を拒否したために起訴された事案で、同調査の合憲性が争われた川崎民商事件最大判昭和47年11月27日判例時報687号17頁があり、同判決は、侵入、搜索、押収等における令状の必要性（令状主義）を定めた憲法第35条第1項は、刑事責任の追及手段としての強制に対する司法権による抑制を保障した規定だが、旧所得税法に基づく検査のような目的を異にする類似の手續にもその保障は及び得ること、他方、本件質問調査は、刑事責任の追及を目的としておらず、刑罰も間接強制的な性格のもの（：調査を拒めば罰則が適用されるが、調査自体が強制されるわけではない）で強制度合いは直接強制的なものほど強くなく、重要な公益目的の実現に不可欠で、その目的との関係は不均衡ではないことなどから、令状がなくても違憲ではないとしたこと、

ケ 法第91条は、労働基準監督官による令状なしの立入、帳簿等の検査、作業環境測定、物品の収去等の権限（第1項）、医師である監督官による伝染病等の疑いのある労働者への検診の権限（第2項）、第1項、第2項の権限行使に際しての証票の携行・呈示の義務（第3項）と併せ、

第1項の権限が刑事責任追及目的ではないことを定めている（第4項）こと、実際の立入調査（臨検監督）には、定時監督、災害時監督、申告監督、再監督の4種類があり、そこで労働基準関係法令違反が認められれば是正勧告（是正勧告書の交付）が行われること、是正勧告は行政指導に過ぎないが、対象者が違反状態を放置すれば、行政処分としての報告の命令（労基法第104条の2）がなされ、対象者が応じないか、虚偽の報告を行えば、労基法第120条第5項に基づき送検手続を講じ得ること、他方、法令違反に当たるとは限らないが、ガイドラインに反するなど、状況改善の必要が認められる場合、指導票が交付され得ること、

コ 犯罪捜査の必要が認められた場合、監督官は、司法警察官として、刑事訴訟法に沿って職務を執行することとなること、強制捜査（差押え、搜索、検証等）には当然ながら令状が必要となること、労働法違反の捜査は高度に専門的であることから、監督官にその権限が認められることとなったこと、かつては、どのような場合に司法処分にするかの判断基準（司法処理基準）が存在したが、現在は存否自体公開されていないこと、実際には、死亡災害などの重大災害をもたらす法違反、いわゆる「労災隠し」、「虚偽申告」などの故意性、公益侵害性が強いものが処分対象とされる傾向にあること、

サ 法第93条は、本省、都道府県労働局、労働基準監督署に、産業安全専門官及び労働衛生専門官を配置し、前者には、特定機械等の製造許可（法第37条）、特別安全衛生計画や安全衛生改善計画のうち

産業安全に関する事項の審査、災害原因調査等の産業安全に関する事務、後者には、有害物の製造許可（法第 56 条）、新規化学物質の有害性調査（法第 57 条の 3～5）に係る勧告、作業環境測定、特別安全衛生計画や安全衛生計画のうち労働衛生に関する事項の審査、災害原因調査等の労働衛生に関する事務を司らせることとしているほか、両者に、それぞれの専門に係る労使への指導援助を行わせることとしていること、細則が、「産業安全専門官及び労働衛生専門官規程」に設けられていること、同規程は、本省配置の専門官を中央専門官、都道府県労働局以下配置の専門官を地方専門官と呼び分けていること、

シ 法第 94 条は、両専門官の立入、質問、帳簿等の検査、作業環境測定、物品の収去の行政権限（≠司法警察権限）を定めていること、

ス 法第 95 条は、都道府県労働局に労働衛生指導医を置き、都道府県労働局長の指示による作業環境測定（法第 65 条第 5 項）の実施、同じく臨時健診（法第 66 条第 4 項）の実施にかかる意見具申など、労働衛生に関する専門医学的立場から労働衛生行政に関与させることを定めていること、この制度は、昭和 43 年の労働衛生指導医規程で、衛生環境の改善、職業病予防等の双方への貢献を目的に設けられた制度を引き継いだもので、非常勤の国家公務員として、集団的措置と個別的措置の双方への貢献を予定されていること、一例として、鉛中毒患者が発生した事業場で罹患が判明している労働者以外にも健診の実施を指示する場合、①必要性の判断理由、②健診項目、③実施すべき労働者の範囲等

を示すためにその参画を得ていること、

セ 一定の対象につき厚生労働職員らによる立入、検査等を定めた法第 96 条は、長文にわたっているが、要するに、①機械等の本質的安全化を図るため、型式検定や個々の機械の安全性能検査の万全を図ること、②安全衛生の確保にとって重要な安全衛生管理体制の要となり得る労働安全・衛生コンサルタント及びその業務の質の確保を図ること、を目的とした規定であること、①の規定が型式検定の万全を図った趣旨は、個別検定が免除されているがゆえの安全性担保であること、これらの目的を果たすため、水平展開されるという意味で影響力が大きく、特例性が強い型式検定（を受けた機械等の構造や、それらを製造・検査する設備等の）の監督と、同じく影響力の大きいコンサルタント業務の監督につき、厚生労働大臣の権限とし、より定常性が強い登録製造時等検査機関等の業務の監督を厚生労働大臣又は都道府県労働局長の権限としたこと、コンサルタント業務の監督や登録製造時等検査機関等の業務の監督に労働衛生指導医の関与が必要な場合、同指導医に事業場への立入、質問、作業環境測定や健診結果等物件の検査をさせることができる旨の定めを置いたこと、

ソ 法第 96 条の 2 は、平成 18 年に成立した独立行政法人改革関連厚生労働省関係法律整備法（平成 18 年 3 月 31 日法律第 25 号）により追加された規定であり、独立行政法人労働者健康安全機構に災害調査（労災の原因調査）、立入検査等を行わせることができること等を定めていること、本条が調査、立入の権限を与えた対

象は、当初は独立行政法人労働安全総合研究所であったが、組織改編により、労働者健康安全機構に統合された経緯があること、労働安全衛生総合研究所は、元は国立機関で、その後独立行政法人となった産業安全研究所と産業医学総合研究所が併合されてきた経緯があること、実際のところ、同機構による立入検査は、安衛法規違反がうかがわれ、重篤な被害が予想されるような条件でなければ、適用され難いこと、

タ 法第 97 条が定める労働者による安衛法令違反事実の申告権は、労働行政に権限の発動を促すことをもって労働安全衛生行政の実効性を確保するために保障されたものであって、労働行政に権限発動の作為義務を課したのではないと解されていること（例として、東京労働基準局長（青梅労基署）事件東京高判昭和 56 年 3 月 26 日労働経済判例速報 1088 号 17 頁（本件は上告されたが、最 3 小判昭和 57 年 4 月 27 日で棄却された）、池袋労基署長事件東京高判昭和 53 年 7 月 18 日判例時報 900 号 68 頁）、ただし、学説の中には、放置することで、労働者の生命・身体・健康に重大な侵害が予想される場合、事実調査等の作為義務が生じるとするものもあること、本条は強行規定なので、本条第 2 項に反する不利益取扱いは、事業者の報復的意思の存在（実際の認定は、概ね間接的な事情からの推認となる）を要件として、解雇等の法律行為であれば民事上無効となり、いじめ等の事実行為であれば不法行為となり得ること、

チ 法第 98 条は、刑事罰とは別の方法で、広く安全衛生基準の実効性を確保するために、行政機関が、それに違反した事業

者、注文者、機械等貸与者や建築物貸与者に対して、作業や使用の停止、変更等を命じられるようにした規定で、元は、工場法第 13 条が、工場及び付属建設物や設備が危害を生じる虞がある場合を要件に（ただし、衛生風紀その他公益を害する場合も含めて）同旨の定めを置いていたが、それらの新設等については監督措置を定めていなかったところ、旧労基法が、第 54 条に、それらの新設移転変更について監督措置（基準に則して届出させ、必要に応じて工事を差し止め、使用を停止させること）を定めたことを受け、それらの工事の開始後や設備の設置後に生じた安全衛生基準違反に対応することを主目的として、第 55 条に同旨の規定を定めると共に、建設物、寄宿舎等の附属建設物や設備のみではなく、原材料（を使用する場合）も行政措置の対象に加えたこと、それが安衛法の制定の際に更に拡大されて本条に引き継がれた経緯があること、

ツ 第 98 条に基づく使用停止等の命令は、あくまで同条に列挙された条項違反の場合に限られ、それには、法第 20 ないし第 25 条のような事業者を名宛人とした規定のほか、法第 25 条の 2 第 1 項、第 30 条の 3 第 1 項や第 4 項のような救護に関する規定で、一般の事業者のほか元方事業者等を名宛人とした規定、法第 31 条第 1 項のような、建設物等（建設物、設備、原材料）を請負人の労働者に使用させる一定の注文者を名宛人として、当該建設物等にかかる労災の防止措置を義務づけた規定、法第 33 条第 1 項のような、特定機械等の貸与者を名宛人として、当該機械等による労災の防止措置を義務づけた規定、法第

34 条のような、建築物貸与者を名宛人として、当該建築物による労災の防止措置を義務づけた規定が当てられていること、

テ 第 98 条に基づく使用停止等の命令の発令要件である法違反の判断基準については議論があり、たとえば、事業者に墜落防止措置を義務づけた法第 21 条第 2 項を具体化した安衛則第 518 条は、作業床設置の要件として、高さが 2m 以上であることのほか、労働者に危険を及ぼすおそれがある場合と定めている（その他、安衛則が定める危険の内容については、本研究班の藤森和幸氏が作成した別紙（「危険」の内容（労働安全衛生規則）例）を参照されたい）ため、具体的・形式的な高さ基準のほか、落下場所の態様、労働者の年齢技量等を実質的に総合考慮する必要があるとの見解があり得るが、広島簡裁判決昭和 56 年 4 月 9 日は、安衛法規は、危険を定型化して労災防止を図ろうとしたものなので、当該基準に反すること（＝労働者への危険の可能性があること）をもって命令の発令要件たり得ると解していること、

ト 建設物や設備等について変更を命じられる範囲は、違反した規範の保護目的と当該建設物等の性質を考慮して決定されるため、安衛則で義務づけられた安全装置の備え付けを命じること等は当然に可能であること（ただし、コストを考慮した方法を命じなければならぬか否か等は要検討）、使用停止等命令は、所定の書式をもって、違反法令、期日等の事項を明示して行われ、違反状態が是正された場合は、その旨発令者に報告されねばならないとされていること、

ナ 法第 98 条第 3 項は、法令違反があ

って、なおかつ都道府県労働局長等の権限行使を待ってられないほど事態が切迫している場合、労働基準監督官が、自ら使用停止等の権限を即時に行使できる旨を定めており、この制度は、本条が定める法違反は、現場の監督官による臨検で初めて発覚することが多いこと（この条文の運用は、多分に現場の監督官実務に委ねられていること）を踏まえて創設されたこと、

ニ 事業者などの法令の名宛人が本条（法第 98 条）所定の法令に違反する場合に、労働基準監督行政がその権限を発動する義務を負うか（その義務違反につき国家賠償責任を負うか）に関するリーディングケースとして大東マンガン事件大阪高判昭和 60 年 12 月 23 日判例時報 1178 号 27 頁があり、マンガンの粉じん等が飛散する工程で就業してマンガン中毒等に罹患した労働者が、当該被害は、事業者による従前からの関連法令違反があり、労働者の生命身体健康が侵される危険を認識し得たのに、臨検、指導勧告等、適切な監督措置を講じなかったことにより生じたとして、国の国家賠償責任を問うた事案について、労働基準監督行政の権限行使は直接労働者に責任を負うものではなく、基本的にはその裁量に委ねられているが、①切迫した重大な危険の発生が予見される、②監督権限行使によらねば危険の発生を防止できない、③現に権限行使によりそれを防止できる、という条件を充たすのにその権限を行使しなかった場合には、国家賠償責任が生じるとしたこと、

ヌ 第 98 条第 4 項は、重層的下請関係等の請負契約関係下で請負人らに対して第 1 項所定の使用停止等命令が発令され、

その実効性確保のために必要と認められる場合、注文者への勧告や要請を行えるとしており、請負人らの法令違反に注文者の作為・不作為が影響しているとの考えに基づいていると解されること、

ネ 法第 99 条は、第 88 条第 6 項や第 98 条第 1 項～第 3 項とは異なり、法令違反がないか、確定できない場合でも、労災発生の急迫した危険があり、かつ、緊急の必要があるとき（：労災発生が目前に迫っていて、放置すれば労働者の生命に危害が及ぶと予想されるような状態で、かつ、労災発生を防止するための措置を直ちに講じなければならない場合に）、必要の限度で、作業停止、建築物等の使用停止等を命じられることとしたものであること、これを緊急措置命令といい、実務上、事業者に文書（緊急措置命令書）が交付されていること、

ノ 法第 99 条の 2 は、無災害の事業場がある一方、災害が繰り返される事業場もある現実を踏まえ、平成 4 年の法改正で設けられた規定で、都道府県労働局長が、死亡災害等の重大災害が発生したり、災害が多発した事業所の事業者に、その事業場の安全・衛生管理者などの労働災害防止業務従事者に指定講習を受けさせるよう指示できる旨を定めていること、その講習には、法令や安全・衛生管理の方法のほか、実際の労災事例と防止対策が含まれていること、この規定は、立法者が、災害（の再発）防止にとって、安全衛生人材による管理体制が重要と考えていたことを示していること、ただし、実際にはあまり活用されていないようであること、

ハ 法第 99 条の 3 も、平成 4 年改正で

設けられた規定で、第 61 条第 1 項が定めるクレーン運転等の就業制限業務の有資格者が、当該業務について本法令違反により労災を発生させた場合、都道府県労働局長が、事業者ではなく、当該有資格者に対して、直接、指定講習の受講を指示できる旨を定めていること、当該講習には、危険な機械等の構造やそれを用いた作業方法等のほか、やはり、関係法令や実際の労災事例と防止対策が含まれていること、

ヒ 法第 100 条は、第 1 項で、厚生労働大臣以下労基署長までの労働基準行政が、本法の施行のため、労使のほか、機械等貸与者、建築物貸与者や労働安全・衛生コンサルタントに報告や出頭をさせられる旨、第 2 項で、登録製造時等検査機関等にも報告をさせられる旨を定め、第 3 項で、労働基準監督官が、労使に報告や出頭をさせられる旨を定めており、安衛則が定める健診結果報告制度（第 52 条）や特別規則が定める様々な特殊健診結果報告制度、労働者私傷病報告制度（第 97 条）は、本条第 1 項の定めに基づくこと、このうち労働者死傷病報告制度（安衛則第 97 条）は、行政も特に重視しているが、これに反していわゆる労災隠しが行われる場合が多いこと、その背景として、①建設業における工事の受発注への支障、②労災保険料の増額、③刑事責任の追及に繋がること、④作業責任者等の勤務評価の低下等を回避する意図が指摘されていること、最近の法改正で、派遣労働者の労災については、派遣先と派遣元の双方に報告義務が課され、その実施を確保するための関係規定の整備も行われたこと、

等が示されている。

10 森報告

森報告は、安衛法の複数の条文を跨ぐ横断的な検討課題のうち、法定健診制度につき、一般健診と特殊健診を区分し、それぞれの趣旨と概要を述べたうえ、運用上の課題と解決の方向性を示している。

同報告では、

ア 一般健康診断に含まれる特定業務従事者健診の位置づけが不明確であり、有害物にばく露する業務などは、特殊健診に位置づけ、標的臓器を明らかにして、本人の健康管理と作業環境改善を図るべきこと、現在は特定業務とされている強烈な騒音を発する屋内業務も特殊健診に位置づけるべきこと、

イ 一般健診は、個々の労働者の健康状態、資質と職務との適性を測る趣旨を持つので、その健診項目については、脳心臓疾患の発症リスクに関連するものに特化すべきではなく、事業場の実情と労働者をよく知る産業医の裁量によって加除が可能となるようにすべきこと、また、その意義に照らして、パートタイマーにも対象を拡大すべきこと、加えて、受診の時間が、特殊健診と同様に労働時間とみなされるようにすべきこと、

ウ 現状、外部健診団体に健診を委託している事業者が多いが、その運用上、法定されている医師の判断による一部診断項目の省略は困難なので、事業場において産業医等の専門家によってそのあり方について検討して対応できるようにすべきこと、

エ 現状、雇入れ時健診、定期健診項目にある問診内容の決定は多分に担当医の

裁量に委ねられているが（昭和47年9月18日付け基発第601号の1）、その適正を確保するための手続・手順を明らかにすべきこと、同じく既往歴の聴取の内容についても具体的な指針を設けるべきこと、

オ 特殊健診は、危険有害な業務への従事（危険有害な作業環境・条件への慢性ばく露）による健康障害を防止することを目的としたものであり、両者の因果関係に対して過不足を解消すべきこと、よって、危険有害業務に「常時従事する」という適用上の要件の拡張解釈により過剰な健診が実施されてはならない一方、作業環境測定等によるリスク評価では見過ごされる健康障害の捕捉と対応も目的としているため、それらの評価が良好だからといって容易に免除されるべきものではないこと（そしてその趣旨は、既に特別規則の中に盛り込まれていること）、

カ 安衛法では、職域で取り扱われる全ての化学物質についてリスクアセスメントが努力義務とされており、一部の物質については義務とされているのに対し、法令上、特殊健康診断の対象となっている物質は極めて限られており、本来、リスクアセスメントの結果を受けて、適宜、自主的に行われるべき特殊健診がほとんど実施されていないことから、リスクに応じた特殊健診の実施を努力義務ないし義務とすべきこと、特に、揮発性の高い物質や未規制物質、現行の特別規則の制定時からリスクに変化が生じた物質がもたらすリスクを適切に反映した健診を実施すべきこと、

キ 本来、適切に特殊健診を実施し、その結果を受けた対応（作業環境改善等）を行うには、危険有害業務・物質へのばく露

の推定と健康影響の双方の把握を的確に実施する必要があるが、これまで、ばく露推定の改善を図る科学的、政策的取り組みがなされても、諸事情から、特殊健診項目の修正は容易になされなかった経緯があることも踏まえ、事業場において、産業の現場をよく知る産業医の判断を踏まえた特殊健診項目の設計を図るべきこと、

ク 現に多くの事業体の健診を受託している健診機関の質的評価が、委託者による選定に反映するよう促す仕組みを考案すべきこと、

ケ 労働者には、本人が受診しなかったことで疾病が増悪した場合に使用者を免責した（：労働者側の受診を含めた健康の自己管理責任を述べた）判例の示唆も汲み、使用者による業務命令権の行使も視野に、健診の受診を促すべきこと、

コ 健診制度の趣旨は、健診結果を一般的な健康管理や特殊な健康管理に活用して初めて実現されること、そのため、法定健診の実施のほかに、一般健診と特殊健診の両者について、健診結果の記録（安衛法第 66 条の 3）、診断結果の通知（第 66 条の 6）には罰則が設けられ（なお、近年の安全衛生政策が重視する長時間労働による脳心臓疾患を防止するための医師による面接指導にも罰則が設けられている）、その後の医師らへの意見聴取、種々の事後措置と共に、本人による対応への流れが促されていること、また、事後措置については、事後措置指針に詳細が定められ、履行の支援が図られていること、事後措置指針では、特殊健診を想定して、作業環境測定の実施や施設・設備の改善、作業方法の改善等が求められ得る旨も示唆されている

こと、

サ 再検査や精密検査の法的位置づけは必ずしも明らかではなく、事後措置指針によれば、保健指導（第 66 条の 7）の一環とも解され得るが、診断の確定等により疾病の早期発見やその後の健康管理等に資することから、その必要がある労働者には速やかに勧奨し、実施されるべきであり、要精密検査という健診結果を本人に通知することは安全配慮義務の内容となる旨の裁判例もあるが、現状、たとえ実施されても、結果の確定まで時間がかかり、それまでに就業上の配慮を講ずべきか否かやその内容に迷う関係者も多いので、労使協議により方針が決定され、確実かつ適正な実施が図られるよう誘うべきこと、ただし、使用者が本人に精密検査の受診を示唆したのに本人が応じなかった等のケースでは、使用者の過失責任は否定される場合が多く、前提条件なしに民事上の実施義務が課されるわけではないこと、すなわち、裁判所は、健康管理については特に、本人の自覚症状が不可欠なものもあり、労使双方の自発的努力がなければ機能しない旨を示唆してきたこと、

シ 就業上の措置の適切な判断には、ある程度の職場状況の把握、本人との面談、その前提となる人員と経済的基盤が必要となることを示唆する調査結果があるが、産業医選任が行われていない事業場では現実にはあまり実現できていないので、その後押しが求められること、その際には、事後措置指針にも記された関係者間の連携、特に事業場の健康管理部門と人事労務管理部門の連携、ライン管理職による理解が鍵となること、もっとも、裁判例からは、

法第 66 条の 5 に基づく就業上の措置の実施が直接的に労働契約上の義務となって使用者に強制されるわけではなく、1 次予防的な適正な労働条件確保のほか、2 次予防的な素因保有者への配慮等が事案ごとの個別事情を汲んだうえで安全配慮義務などと認められる傾向にあること、

ス 保健指導を担当する保健師の選任につき法の定めがないため、事業場によるばらつきが大きいので、その事情に応じた選任が図られるべきこと、

セ 事後措置指針では、高齢者医療確保法に基づく特定保健指導の内容が安衛法に基づく保健指導で活用されるよう促しているが、現状では、医師や保健師が特保を受けた事実を確実に知る仕組みもないので、両制度の連携に向けた対策が講じられるべきこと、

ソ 行政が事業場における健診の実施状況を把握し、その適正な実施を確保するための健診結果報告では、規則上の様式で「医師の指示人数」として、健診の結果、要医療、要精密検査等医師の指示があった者の数を記入することになっており、これに基づき有所見率のデータが算出されているが、現状ではその判断基準は個々の医師の裁量に委ねられているため、データとしての客観性を担保するための基準を設けるべきこと、また、就業上の措置区分に関する報告義務を設定することで、健診制度の実効性を担保すべきこと、

タ 派遣労働において、健診制度の実効性を高めようとする、健康状態の適正把握と適切な就業制限により、却って派遣切りを招くおそれがあるため、適切な対策が講じられるべきこと、

等が示されている。

11 社会調査の結果

現行安衛法の長所と課題を企業等の安全衛生関係者がどう認識しているか、安全衛生意識の高い／低い経営者の背景は何か等を調べるため、民間の WEB によるモニター調査を行う業者（ネオマーケティング社）に依頼し、企業等で安全衛生に直接・間接に関わる者を対象として、有効回答数 1000 を得られることの事前の出現率調査を経て、彼／彼女らを対象とする社会調査を行い、現に当該有効回答数を得た。

所属企業規模は、1-49 人が全体の 4 割程度を占めたが、1,000 人以上も 2 割ほど、100 人以上では 4 割ほどに達した。

職種・職位は、企業の経営者（約 2 割）や経営企画職（約 8%）、人事労務担当者（約 15%）、ライン管理職（約 1 割）から、安全衛生担当職（約 7%）、一般職（約 3 割）に至るまで、幅広い層にわたった。個人事業主が回答者全体の 2 割ほどおり、経営者には個人事業主も含まれると解される。公務員も 4%ほどいた。産業保健職は少なかった（0.5%）。

回答者の所属先の業種は、製造業が 2 割、サービス業、建設業、卸売・小売業が各 1 割強の割合だった。調査の仕組みから、回答者は、一定以上は安全衛生への関心を持つ者と考えられるため、伝統的に労災が多かった業種が中心ながら、三次産業でも安全衛生への関心が広がってきている可能性が窺われた。

もっとも、回答者の年齢層は 40 代から 60 代で全体の約 8 割を占めており、若年層の関心はあまり得られていないことも

窺われた。

こうした回答者の属性は、日本で安全衛生に関心を持つ者の傾向と概ね一致していると思われ、本調査結果のある程度の信頼性が窺われた（なお、こうしたWEB調査の信頼性が担保される条件については、本田則恵「インターネット調査・モニター調査の特質—モニター型インターネット調査を活用するための課題—」日本労働研究雑誌 551号 32-41頁（2006年）などを参照した）。

現行安衛法の成立後、労災が大幅に減少した理由と考えられる長所を選択式・複数回答可で尋ねたところ、安全衛生管理体制が整備されていることが最多で約5割、危害防止基準の整備が約4割、危害防止基準が分かり易いことが約3割、事業者の自主的な取り組みを促進する内容となっていることも3割弱、主な義務付けの対象を事業者としていることが約25%、労働者を対象とした義務規定を置いていることが約2割、その他、本法のもとで、労働行政が安全衛生を重視した監督指導を行って来たことも2割弱に達した。

安全衛生が、一律的な法令による一律的な強制より、関係者を広く巻き込み、その自発的な行動を促さない限り達し得ないものであること、つまり、関係者の安全行動への働きかけを行う仕掛けが重要であることが窺われた。ただし、回答者の関係法令知識の調査結果とクロス検索したところ、危害防止基準の整備を評価する声は、法令知識に詳しい者の方が高かったため、これまでに策定されてきた危害防止基準は、比較的「玄人受け」し易いことも窺われた。

現行安衛法につき、専門家が本格的に検討すべき課題を尋ねたところ、条文の中でよく用いられる「危険を及ぼすおそれ」などの抽象的な文言の判断基準が最多で4割弱（「常時」、「事業者」の文言の意味内容も各3割弱）、建設安全のため、その設計者・発注者などに法的義務を課すことの是非と内容が3割弱（機械安全や化学物質対策のため、製造業者・加工業者などの譲渡提供者に法的義務を課すことの是非と内容も約2割）、中小企業の安全衛生管理の向上策が約25%、経営層の安全衛生意識と知識を高める方策が約2割、増加する高齢者に多い安全衛生上のリスクを考慮した規制のあり方が約15%に達したが、労災民事裁判での安衛法の意義は約1割、産業ロボットへの接触に関する規制のあり方は5%未満、アメリカのインダストリアル・ハイジニストのような高いレベルの化学物質管理の専門家を認定する国家資格の創設は約2%に過ぎなかった。

回答者を専門家に限定しない調査の限界かもしれないが、専門家向けの調査でも回答の傾向はさほど変わらないかもしれない。

対象を経営層（経営者、役員）（N=260/1000）のうち、経営上安全衛生を大いに重視しているか重視していると回答した約半数に理由を尋ねたところ、労災被害者の発生が人間としていたたまれないためが6割強、労災が他の社員の士気や帰属意識に悪影響を及ぼすためが5割強、労災による経済的損失は5割弱に達したが、経営トップの方針だからや、そうした企業風土があるからは約2割に過ぎなかった。

経営上安全衛生を重視している証として具体的に講じている施策を、企業(事業)規模別に、選択式・回答3つまでの条件で尋ねたところ、従業員数500人以上では、安全衛生専門部署を設け、従業員100人あたり1人以上のスタッフを配置しているが5割を超え、そうした専門部署のスタッフを社内(団体内)の中核部門等で活用しているも5割近くに達した。従業員数500人未満では、社内(団体内)に安全衛生担当者を選任し、実際に活動させているが5割強、安全・衛生委員会を開催しているが約35%だった。

安全衛生をあまり重視していないか重視していないと回答した経営層に理由を尋ねたところ、企業(団体)が殆ど/全く労災を経験していないためが最多で5割強、労災が生じてても他の社員の士気や帰属意識にあまり悪影響を及ぼさないためが約25%だった。

経営層の安全衛生意識には、経営層のモラルへの訴えかけや過去の労災体験のほか、組織内の従業員が労災を起こす組織への帰属意識を低下させるか否か、つまり、従業員の労働意欲や定着率が少なからず影響することが窺われた。

D. 考察及びE. 結論

Cに記した通りであり、体系書の制作を図るプロジェクトなので、これ以上の要約は困難だが、社会調査結果から得られた以下の示唆は、他の調査結果の帰結とも共通し、安衛法の特質を穿っている。

「安全衛生が、一律的な法令による一律的な強制より、関係者を広く巻き込み、その自発的な行動を促さない限り達し得な

いものであること、つまり、関係者の安全行動への働きかけを行う仕掛けが重要であることが窺われた。ただし、回答者の関係法令知識の調査結果とクロス検索したところ、危害防止基準の整備を評価する声は、法令知識に詳しい者の方が高かったので、これまでに策定されてきた危害防止基準は、比較的『玄人受け』し易いことも窺われた」。

すなわち、今更ながら、安衛法の要諦の1つは、関係者を巻き込む現場管理と組織管理ということである。法政策の重点が、高齢者や一定の難病り患者、精神的な不調者の就労支援など、ハイレベルな健康対策に移行してきていることから、なおさらといえよう。

安衛法に関する学会形成については、予算は支出しなかったが、2020年11月頃の発足に向け、相当程度準備を進めた。社会的ニーズを踏まえ、名称は日本産業保健法学会に決定し、多分野の学者・実務家に理事等にご就任頂くこととなった。

F. 研究発表

1. 論文発表
なし。
2. 学会発表
なし。

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

各分担研究所の脚注を参照されたい。