

三. 研究班會議議事録

厚労科研安全衛生法学プロジェクト会議記録（2021年度）

	日時・場所・概要	頁数
第18回	<p>2021年4月17日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）三柴座長より本プロジェクトの意義や執筆の方向性などについて再確認が行われた後、半田氏より化学物質対策に関わった行政経験をもとに化学物質情報総合管理法に関する提言がなされ、質疑応答が行われた。その後、大藪委員、井村委員、鎌田委員による研究経過報告がなされ、それぞれに対する質疑応答が行われた。</p>	<p>前半…2153頁 後半…2168頁</p>
第19回	<p>2021年6月19日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）三柴座長より本プロジェクトの意義や執筆の方向性などについて再確認が行われた後、行政官等向けアンケート調査に寄せられた行政官等の法改正提案に関する審議・検討を経て、淀川委員および井村委員による分担研究報告およびこれらに対する質疑応答が行われた。</p>	<p>前半…2189頁 後半…2209頁</p>
第20回	<p>2021年8月28日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）三柴座長より本プロジェクトの意義や執筆の方向性などについての再確認、研究報告書の分担調整等を経て、森山委員による危害防止基準に関する特別報告、大藪委員、阿部委員、森山委員らによる分担研究報告およびそれぞれに対する質疑応答が行われた後、行政官等向けアンケート調査に寄せられた行政官等の法改正提案に関する審議・検討が行なわれた。</p>	<p>前半…2233頁 後半…2251頁</p>
第21回	<p>2021年10月23日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）三柴座長より本プロジェクトの意義や執筆の方向性などについての再確認、研究報告書の分担調整等を経て、近藤委員、森山委員、石崎委員、只野委員による研究経過報告及びそれぞれに関する質疑応答がなされた。また、植松委員により「職場における化学物質等の管理のあり方 ～続・未来編～」について報告および質疑応答がなされ、その後法改正提案等の検討がなされた。</p>	<p>前半…2310頁 後半…なし</p>
第22回	<p>2021年12月18日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）</p>	2340頁
第23回	<p>2022年1月22日（土曜）14:00～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）</p>	2364頁
第24回	<p>2022年2月19日（土曜）13:30～17:30 於）Zoom会議</p> <p>概要）</p>	なし

三柴 本日もよろしくお願ひいたします。本日の予定はすでにお送りした開催要項に示した通りですが、メインイベントは特別報告として半田有通氏より化学物質政策への試論をお話しいただく予定です。

まず開催要項の1項目目ですが、あらためて報告書執筆上の留意点についてお伝えするとともに、一点ご相談させていただきたいと思ひます。縷々申し上げた通り、本プロジェクトが予定している体系書は今まで公刊されたものと違って、文字ばかりを並べたものではなく、現場のリアルが見えるようなものにしたと思ひます。現場、制度、国際、学際を網羅した本を作りたいと思ひています。「国際」の方は少々後の仕事になると思ひますが、少なくとも現場、制度、学際はなるべく網羅した体系書にしたところではあります。だから、事務系・文系の人を読んでもピンとくる、なおかつ学問的にも充実しているものにしたと思ひていますので、判例、実例、運用実態については、資料は提供していますので徹底的に重視して書き込んでください。運用実態については、先にMLで共有させていただいた行政官・元行政官向けの調査結果を引用してください。引用方法は、ここに示した通りです。石崎報告書で引用していただいている、厚生労働省公表の条文の執行状況に関する資料もありますので、同報告書の【適用の実際】をご覧ください、ご参照いただくのもいいかと思ひます。

再三申し上げたとおり、用語については徹底的に素人向けの解説をお願いしたいということです。技術的な用語や法的な用語については、関係者にとっては使い慣れたものであっても、専門分野が違えば分からなくなりますので、そこは徹底的に解説してください。また、表現自体を平易にしてください。ただ、石崎報告書の一つのたとえとしてMLで示させていただきましたが、多くの人に共通することですが、調べた内容を自分がまず理解・咀嚼して分かりやすく表現する作業を一挙にやるのは確かに大変ですので、段階を踏む必要があります。まずは、情報の洗い出しを行って、自分でも理解が深まったら表現の工夫を行うという手順でもよろしいかと思ひます。ともかくまずは調べるだけ調べて書き込んで、報告書自体を内容的に充実させ、その後自分でも十分に理解できたのであれば、分かりやすく表現し直す。あと半年ほどは猶予があり、上手くすれば厚労省との間で期間を延長する旨の相談を進めていますので、もう少し時間かけて内容を改めていただくこともできると思ひます。そのような前提で、まずは情報の洗い出しを図っていただきたいところです。

もう一つ、内容理解特に法学系・行政学系が技術的な事柄を理解・咀嚼して分かりやすく表現する際に、理系の学生の中にクラウドワークなどで仕事を請負う人がいるので、そういう人の助けを借りるかどうかが検討する必要があります。石崎先生ご自身は横浜国大という安全工学の開祖の大学に在籍され、専門家もいるということで、そういう方々からお話も聴ける環境で、報告書作成の際にもより正確な情報を確認する意味でもそうしていただいた方がよろしいかと思ひます。それ以外の方はいかがでしょうか。淀川先生は理系学生の助けを借りられれば助かるということでしたが、該当分野の専門家の方で気軽に質問にお答えいただけるサポーターのような人がいると助かる、という方はご意見いただけませんか。

井村 よろしいでしょうか。問題はどこまで踏み込んで解説するか、その徹底性なわけではあります。先般のMLでも放射線の被ばくに関する話題が出ましたが、あのようなお話を本当に技術的なところまで解説する必要があるのか、私としてはそこまで必要はないのではないかと思ひました。私が担当している機械の構造面の具体的な形や設計の内容など、もともと現場の人たちがわかるように書くというのが重要なものであって、そこを技術的な部分も含めて全部徹底的に解説する必要性が今一つ見えてきません。

三柴 おっしゃる趣旨はよく分かります。

井村 もちろん、あるに越したことはなくありがたいことは確かですが、こういう理系の技術的な知識をどこまで解説するかについて、我々担当者の間でも一致していないところがあると思いますので・・・。

三柴 石崎先生の報告書では、放射能の検出技術や検査技術に踏み込んでいただいている点については大変ありがたいことで、現にその概要を理解できれば法令や通達を読む際に理解の助けになります。いきなり「シーベルト」などといった用語が出てきても、文系や事務系の人は分からないわけです。放出する側を測るのか、受け止め側を測るのか、また受け止め側の性質はどうするのか、などといった尺度や指標を踏まえて規則等が制定されているといった知識は、法令を深く理解するために必要だという前提で報告書を執筆されていると思います。法令を理解するならば、なるべく深く理解する方がいいのは当然ですから、表面だけをざっと洗えばいいというわけではありません。体系書として異分野の人にも分かりやすいと同時に、学問的にも深いものを作りたいということは縷々申し上げているとおりです。井村先生の執筆担当箇所はクレーンやデリックなど様々な機械が絡んでくるので、法令の理解のために必要な知識については多少技術的な解説に踏み込んでいただきたいという思いはあります。ただ、書き手に任される部分もあるので、統括者から細かく申し上げるべきではなく、あくまで法令理解のために必要な範囲で触れていただければけっこうです。ざっと拝読させていただいた限り、井村先生の報告書に掲載されている図や解説は、必要な部分に触れていると思います。ただし、用語や概念の解説については、もっと素人に分かりやすいようにていねいに書いていただければと思います。

井村 そこは自覚しているところで、未だにボイラーの仕組みと言われても、概要は分かるのですがなぜこの部分を規制しなくてはいけないのか、などといった点について理解が及んでいないところもあります。そういう規制が行われる必要性を、技術的な観点から踏み込んで執筆した方がいいということですね。

三柴 そうですね。規制を作った側の思いが伝わるようなものにしたいということです。実際に災害が発生して、その再発防止のためにどうすればいいか、研究者や技術者が一生懸命考えて、技官を中心とした規制策定者が咀嚼したうえで、調整可能な範囲でルールを作っているわけです。そういう悩みや苦労があるので、そこを汲み取れるようなものにしたいところです。私も安全衛生分科会の委員を10年務め、脈々と積み重ねられてきた政策の系譜の一端を見てきました。ただ行政官の中では組織的に知識が伝えられているのですが、一步外に出ると行政関係者以外の人たちはどれほどの歴史があって、そこにどれほどの人の思いと考えが詰まっているか、あまり分からないのではないかと思います。また、行政内部でもこれを体系的にまとめているか否か少々疑問であり、知識が断片的に散ってしまっているのではないかと、部門ごとの「虎の巻」のようなものがあっても、安全衛生部全体での蓄積を体系的にまとめたものは、おそらくないでしょう。そういう部分に多少なりともアプローチできればと思います。

というわけで、この点についてはまた後ほどあらためて議論したいと思うのですが、次いで元安全衛生部長の半田有通氏から本日予定しておりました特別報告をいただきたいと思います。半田先生とはかれ

これ 20 年ほどのお付き合いになりまして、厚労省安全衛生部長を退官され、現在は日本ボイラー協会の専務理事をお努めです。主にキャリア関係の政策と安全衛生関係の政策に携わってこられ、安全衛生では特に化学物質管理の政策を開発すべく取り組まれてきました。このように開発的な政策の実現に取り組んでこられたという経歴をお持ちです。

それでは、よろしくお願ひいたします。

半田 本日は畠中先生はじめ錚々たる方々を前にいささか緊張しておりますが、どうぞよろしくお願ひいたします。

本日の報告は、私がどのような思いでどのようなことを考え、どのような取り組みをしてきたか、また今後どうあるべきと考えているかといったことをお話すべきかと思ひ、私が関わった化学物質対策を年表風に整理してみました（※Excel ファイル。以下「半田資料1」とする）。私の考えを簡単に申し上げると、半田資料1にも書いたとおり、「必要な所に、必要な措置」を講じればいいのではないかということです。法令では「〇〇を製造し又は取り扱うときには、××をしなければならない」と定められており、そういうやり方でこれまで十分な成果を挙げてきたことは確かですが、これまでがそうだからと言って今後もそのままいいのか、検討してみるべきではないかと考えています。一つの考え方としては、化学物質対策に限ったことではありませんが、事故災害の防止のために必要どころに必要なものを義務付ける必要があるのではないかと思います。後に知った言葉でいうと、「性能要件的規制」が必要になってくると思ひます。いろいろ考えていく中で、その要となるのが情報の伝達ではないかということです。私は昭和58年に労働省に入省し安全課の末席に配属となりました。そこでの仕事は、毎月全国から送られてくる労働災害死亡事故の概要を整理し、全基準局、監督署、関係団体等へ配布するというものでした。つまり、毎月様々な死亡事例を目にするわけです。当時は3000人近くが亡くなっていましたので、相当数に上りました。それを毎月見ていると、「こんなことで死ななくてもよかったのに・・・」と思うような事故が多数あるんです。そういう死亡事故例を多数みている我々としては、どこがどう危険であるかがわかるのですが、それをご存知ない方は同じような事故を繰り返すわけです。たとえばスレート屋根の上へのぼって踏み抜いて墜落するといった分かりやすい事故が後を絶ちません。化学物質関連・・・と言えるかどうかわかりませんが、冬場になるとコンクリート養生のために練炭を使用します。これでじわじわと保温するので、コンクリートの養生には非常に効果的なのですが、そういう場所に翌朝入っていくと、酸欠やCO中毒で亡くなる事故があり、こういう事故も繰り返されます。我々にとって基本的な情報が人々に共有されていないがゆえのことであり、まさにそこが問題であると言えます。ですから、性能要件的措置に必要な情報を伝達する、そしてもう一つの柱として現場の労使でよく話し合いながら、現場ごとに相応しい対策を講じることが必要ではないかということです。あえて言葉にすれば「労使協議」ということになるのでしようが、そういうことが必要であると思ひます。

もう一つ考えられるのは、労使協議と言ひながらも、昭和62年から63年にかけて、「第一次」と言うべきかどうかわかりませんが、大きな石綿騒動が起きました。それを見てて思ったのは、知らない者同士がとんでもないことを仕出かすわけです。たとえば吹付石綿などは、そのままにしておけば何も問題ないのですが、関係者らが急いで石綿を取り除こうとして、水も撒かないまま斫る（はつる：そぎ落とす、けずる）という対処をしてしまったのです。こんなことをすれば石綿の粉じんがもうもうと舞ってしまいます。これは地方の学校の体育館での話なのですが、関係者で議論して費用が掛かっても危険物を除

去しようとしたのはいいのですが、やはり適切な知識を持たない人たちが集まると、こういう危険なことをやってしまうのです。そういうこともあって、やはり専門家の支援が必要であると感じました。

また、昔から言われていることですが、安全衛生関係の法令は様々な事故や事例を積み上げて体系化されています。そのためか、いろいろな法目的に従っていろいろな法令が制定されています。化学物質関係の法令についても、環境省、経済産業省、旧厚生省、農林水産省、消防庁といった様々な省庁から様々な法令が出されています。こういう多様な法令が並立している中、事業者の方も大変だろうと思います。これらを何とかして統合できないかと長い間考えていたところでした。これに関しては、元経産省でお茶の水女子大の増田優先生が中心となって「知の市場」を設立され、化学物質総合管理法のようなものを提案しておられます。既存の法令を全部整理して一本化しようという壮大な構想ですが、それができれば大変素晴らしいと思いますが、既存の法令を「ガラガラポン」にするのは少々難しいかもしれません。そういう中で思い付いたのは情報の総合管理法をつくれば大きく前進するのではないかとということで、これに取り組んでいきたいと思いつつ、退官後は後輩に託してきた次第です。

30年ほどかけて試行錯誤してきたことをざっと述べると以上の通りですが、化学物質関係の問題についてももう少し経年的にお話させていただきます。私がようやく係長を拝命した昭和62、3年頃、先ほど申しました「必要などころに必要な措置、性能要件的措置」、あるいは情報の重要性といった点に思いは至っていましたが、その先をどうすべきかについてはあまり整理できていませんでした。そのようなとき、昭和63年だったと思いますが、ILOから質問票が到来しました。これはどういうものかということ、各国の法令の整備状況がどうなっているか、かくかくしかじかの制度は存在するか、あるいは必要だと考えているか、などといったアンケートです。この質問票を見ていくと、ILO事務局が何を考えているかが分かります。この時の質問票が私にとって一回目の大きな契機となりました。その時の質問票から窺われる意図は、化学物質の情報伝達のルールをつくることでした。MSDSのようなものをつくろうとしていたわけです。それまではILOが目指していたのは、ベンゼン条約や石綿条約など、危険な有害物質の取扱いを個別に規制するルールでしたが、包括的に化学物質の情報伝達をルール化しようと考えていることが分かりました。「これだ！」と思いました。この時の質問票が私にとって一つの大きな経験でした。実際にその後、1990年（平成2年）にILO170号条約として、「職場における化学物質の使用の安全に関する条約」がまとめられました。これはその後、国連GHS文書に発展し、半田資料1にも記載しましたが、WSSDやSAICMといった国際的な動向につながっていきました。世間ではILOはあまり取り上げられることはなく、GHSやSAICMについて触れられることの方が多いのですが、私はILO170号条約をつくるに当たってこれを構想した人・・・誰かは存じませんが、情報共有のルールをつくって条約化しようと考えて実際に動いた人がいたのは素晴らしいと思います。この170号条約が締結されたことによって、労働省（当時）はMSDS告示を出しました。これに合わせて通産省や厚生省（当時）から告示が出されました（平成4年）。これも化学物質政策における大きな動きの一つではないかと思えます。この後、平成11年に労働安全衛生法の大きな改正があり、それまでは新規化学物質の有害性調査を定めていた第57条の2が第57条の3に繰り下げられ、新しい第57条の2に情報伝達のルールが明記され、640物質についてMSDSの交付を義務化しました。これは一つの大きな転換点であったと思います。

当時私は、安全衛生部の計画課で企画の補佐、政策面の総括をやるようなポジションにいましたが、そういう立場で安衛法の改正にも関与しました。その後、化学物質調査課（当時）の調査官に異動となりましたが、異動してすぐに後輩から言われたのは、当時「がん会議」という化学物質の発がん性について

検討する専門家会議があったのですが、がん会議でいよいよエチレンオキシドに発がん性ありとする結果が出そうだということでした。当時、ある物質に有害性がある旨公表するときには、どういう対策を講ずべきかについても併せて公表するのが基本的な流れでした。有害性や発がん性を公表するのはけっこうですが、方針を決めてから公表しないと大変なことになります。ご承知かと思いますが、エチレンオキシドは滅菌剤として病院・医療機関では普通に使われているものです。これに規制をかけるわけですから、慎重にやっつけていかなければなりません。ということで、エチレンオキシド対策を実施することになりましたが、これを特定化学物質障害予防規則の対象物質として追加するに当たり、それまでも色々な化学物質を追加すべきだという話はあったのですが、かなり厳しい規制をかける以上、その必要性つまり有害性・危険性に間違いはないか、事故事例はあるのかといったことを厳密に検討した結果、新しい物質を規制対象として追加するのは難しかったわけです。エチレンオキシドの場合は発がん性だということもあって、久々の特化物の追加であったと記憶しています。ご承知のように化学物質規制は、作業環境管理、作業管理、健康管理の「3管理」です。作業環境管理とは、作業場内の有害物質に曝露しないよう清潔な環境をつくる、そのために例えば密閉化する、局所排気装置による換気により有害物質の濃度を下げるといった環境対策を行うことです。それでもダメなときには保護具を使用する、作業時間を検討するといった形で作業管理をやっていきます。それと併せて、健康管理つまり定期健康診断や特殊健康診断のような健康診断のルールを定めています。これらの3点セットを運用していくのが基本的な考え方です。作業環境管理は、今申しました通り密閉や局所排気装置などが重要になってきますので、それが基本であるとする考え方が主流でした。しかし、エチレンオキシドはテルモ株式会社のように医療機器メーカーでは大きな工場で大量に使用している例もありますが、普通の病院・医院でも使用しています。なので、これを普通に使っているところで局所排気装置の設置は現実的ではありません。人がバタバタ死ぬような危険性のあるものであれば無理してでもやってもらわなければなりません。昨日まで使用していたエチレンオキシドを、今日明日から局所排気装置を設置しろというのは、無茶であるといえます。それで、エチレンオキシドのメーカー、滅菌器のメーカー、医療関係者と協議して、結果的には十分に換気しながら使用すればいい、滅菌器に関しては滅菌作業が終わった後に注射器などを取り出すときに残留したエチレンオキシドに曝露するのを避けるために、エアレーション（残留物を抜き取る作業）ができるような滅菌器にしてもらえばいいのではないかと、といった内容を柱にすればいいということで話を進めようとした。しかし私の仲間の方から抵抗を受けまして、化学物質管理の3原則の一丁目一番地である局排を義務付けないとダメだというわけです。私は、費用対効果も考えると局排を義務付けるのは過剰な規制であると考え、ずいぶんと抵抗しました。最終的には私の意見が通り、エチレンオキシドについて一般論としては局排のような措置を講じさせるとしつつ、滅菌作業については一定の措置を講じるだけでよしとする条文を追加することで妥協が成立しました。

このときのもう一つの重要な話として、3管理のうち3番目の健康管理について、健診項目を定めなかったのです。これは私ではなく当時の労働衛生課の判断でしたが、エチレンオキシドで懸念されるのは白血病ということです。これについて有効な健診項目が立てられない、決して健診をやらなくていいという意味ではなく、健診の効果ですね。健診を実施することによって疾病を防ぐことができる、あるいは早期に発見することができる、そういう項目が立てられるのであれば作成すべきですが、当時の医学的知見では不可能であるという意見でした。化学物質を有害物質に追加する際に特殊健診項目をつくらなかったのはこれが初めての例であったと思いますが、エチレンオキシドは異例づくめの追加作業となり

ました。このときにダイオキシンの問題などもあったのですが、思想的に何か大きなものがあったわけでもないので、省略させていただきます。

実はこれに前後して、ILO 第 170 号条約の後を受け、国連のほうで GHS (Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals)、すなわち情報伝達のルールをつくろうという動きが出てきて、その流れを受けて 2002 年にはヨハネスブルク・サミットで WSSD が採択され、さらに 2006 年に SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) が採択されました。これは、化学物質に関する伝達ルールを各国が戦略的にやっていきたいと思いますという、国際的な約定です。2020 年までにわが国も含め、全ての危険有害物質の情報伝達ルールをつくるのが約束されたわけです。先ほども申しました通り、私はいろいろな部署を経て能力開発局にも所属していたことがあり、そこから平成 18 年に戻ってきまして、同 21 年に化学物質対策課長を拝命しました。この時に取り組んだのが、性能要件化に向けた第一歩でした。完全な性能要件化はまだまだ難しいのですが、エチレンオキシドの話でも触れましたが、何が何でも局所排気装置という考え方に対し、それ以外の方法でも作業環境中の空気中濃度を下げることができるのであればそれでいいのではないかと、という考え方を導入しようとしたわけです。私自身は完全性能要件化ではなく、性能要件化に向けた動きとして「一部性能要件化」という言い方をしていました。さらに言うと、この考え方は、平成 21 年に始まった「職場における化学物質管理の今後のあり方に関する検討会」(名古屋俊士 座長) が平成 22 年に取りまとめ、それに基づいて平成 24 年になされた有機則、鉛則、特化則改正 (一部性能要件化) につながっていくのですが、平成 21、22 年に初めて出てきたわけではありません。それ以前に私の先輩で 3 代くらい前の化学物質対策課長である寺岡忠嗣氏が課長であった時期に、塚本勝利氏という補佐がいて、彼が中心となってこの考え方を取りまとめていました。しかし、寺岡氏と塚本氏が異動になり後任の課長・課長補佐は少々お考えが違っていたため、そのままお蔵入りとなっていました。これを私が再度引き出そうと思ったのですが、役所の常としまして 4、5 年も前の結果に基づいて法令の改正をしようとしても通りません。そのため名古屋先生に座長をお願いし、関係者にご参集いただき、再度議論していただいたわけです。今でも思い出すのは、寺岡・塚本時代にご協力いただいた先生方に再度お願いしたのですが、その中に化学物質管理に熱心に取り組んでおられる毛利哲夫先生がいました。毛利先生に、「半田さん、あなたのところにはもう協力したくない。あなた方は検討ばかりさせて、色々な報告書まとめさせても、結局それっきりじゃないか。」などと言われて断られたのですが、そこを何とかお願いして、委員としては関与せずに閣外協力ということで外部からご協力いただくようお願いし、必ずやり遂げると約束しました。実際、平成 24 年に規則の改正を成し遂げましたが、残念ながらその頃に毛利先生は亡くなられ、正式にご報告する機会がありませんでした。

化学物質対策課の課長を拝命した頃に私が取り組もうとしたのは、一部性能要件規制のほかにもう一つ、情報伝達のルール化です。それも省庁横断的なルールをつくろうと考えました。そうして取り組んだのが、化学物質情報総合管理法のようなものを念頭に置いていたわけですが、それに向けて何をやるかとしたかという、全ての危険有害物質に関する情報伝達を努力義務とする旨を、安衛則を改正し書き込みました。この規則は、我われ役所の言葉でいうと「根なし省令」ないし「根なし規定」といい、本来省令の規定は法律の中に根拠条文があり、それを受けて定められるものですが、安衛則第 24 条の 14、第 24 条の 15、第 24 条の 16 には法律上の根拠条文がありません。それでも努力義務規定ゆえに許容されました。努力義務でもいいから安衛則に規定することが半歩でも前進になるのではないかと考えた次第

です。この時にもう一つ考えたのは、経産省の化学物質管理法です。あちらにも同じように情報伝達のルールがあるので、あちらにも同じようなルールをつくってもらおう、といったことを考えました。当時は労働省と通産省はある意味不倶戴天の敵といった面もありましたが、この点については共働しました。この時のもう一つのミソは、半田資料1の2012(平24)にも記載した「JIS Z 7253（経産・厚労協同告示）」です。何かと言えば、安衛則は当然ながら労働安全衛生法の枠内での情報伝達を規定し、化学物質管理法施行規則での情報伝達は化学物質管理法の枠組みの中にとどまります。それぞれの規則に書くので、それぞれバラバラに規定が設けられることとなりますが、そこに両者をつなぐブリッジ規定として JIS Z 7253 をつくることを考えたのです。そして実際、平成24年に施行されたわけです。この JIS Z 7253 を、安衛則改正時の施行通達あるいは化管法施行規則改正の施行通達それぞれに、安衛則に基づく情報伝達は JIS Z 7253 の通りに実施すれば、安衛則の要請は充たしているとみなされる旨明記されました。これによって事業者は、安衛則および化管法施行規則の双方を参照しなくても、JIS Z 7253 を参照しこれに基づいて措置を講じればそれで済むという仕組みにしたわけです。

これをワンステップとして、次のステップではいよいよ関係省庁による共管法をつくることを考えていました。ここに至るまでに当時の基準局長に対して何度も経緯を説明し、化学物質情報に取り組むのであれば共管法でなければならぬだろうと言質までいただきました。そういう方向で進めようとしていたところに、時間を遡りますが大阪印刷工場の胆管がん事件が発生しました。この事件では危険有害物質として指定されていなかったジクロロプロパンなどが大量に使用され、重篤な疾病をひき起こしてしまったということです。この事件はまさに、情報伝達ルールを促進するための大きな追い風となると思いました。現場の人たちは危険だということを知らず、法令で規制されていない以上安全なのだろうと思って使用していたわけです。そういう事情ですから、危険有害物として指定されていないから安全とは限らないし、全ての化学物質の情報を可能な限りの範囲で共有するためのルールが必要だということを推し進めるための追い風となるはずだと思いましたが、半田資料1の年表に記載したとおり、この時一部性能要件化の問題も同時並行で取り組んでいたため、胆管がん事件の重要性は理解していたものの、部下に任せたまま自ら陣頭指揮をとっていませんでした。それが少々悔やまれるところです。

はたと気が付くとだいぶ雰囲気が変わってしまっていて、共管法などと夢みたいなことを言ってる暇があるのなら、世界の規制に後れを取らないようにしろということでした。日本の規制は決して遅れていたわけではないのですが、NHKを中心とする当時の報道が日本の労働省の「対策の遅れ」をしきりに煽り立てるものですから、幹部の人たちはこれを非常に気にかけていました。ともかく世界の潮流に遅れないようにする方法を考えろ、諸外国で規制をした情報があればすぐこちらも取り掛かれ、といった方向に比重が傾いてしまいました。そういう事情で、少々機運を逸したかもしれません。しかしそれでも平成24年の冒頭から経産省と厚労省が合同で、「今後の化学物質管理政策に関する合同検討会」を設置しました。この検討会は労働安全衛生研究所の化学物質情報管理研究センター長（現在）の城内先生、経産省の製品評価技術基盤機構（NITE）の理事長、このお二人に共同座長をお願いしまして、日本化学工業協会、労働組合や消費者団体などステークホルダーを幅広く取り入れて始めました。しかし残念ながら、先ほども申しました通り胆管がん事件が追い風となるかと思ったらそうでもなく、それに加えて環境省あたりがかなり抵抗をしていました。私自身も散々そういう目にあってきましたから気持は分かります。というのも、環境省の頭の中にはこういう共管法のような法令をつくると、経産省に牛耳られて環境省の権限をはく奪されてしまうのではないかという危機感があったようです。私はそんなことにはならない、

やはり環境政策は環境省、労働問題は厚労省でないといけない仕事であって、仮に情報伝達のルールが経産省の単独法になったとしても、現実に施行の部分では各省庁が司ることになるのだから大丈夫だと、それよりも様々な法令に分散したものを一つにまとめる方がいいのではないかと考えました。環境省も色々なところで煮え湯を飲まされ、私も石綿対策などでは同じような目にあっているのですが、そういう意味では気持ちは分からないでもないのですが、お国の大事のためと思って取り組んでいたわけです。しかし報告は出たものの、結局は「そういうものがあればいい」程度の報告書で、私も経産省の担当課長も異動になり、その結果お蔵入りしてしまったという状況です。

その後、私が部長時代にリスクアセスメントの対象を拡大するための安衛法改正がありました。後は後輩たちに託そうと思っていました。令和元年から始まった「職場における化学物質等の管理のあり方に関する検討会」の中間報告（令和3年）等を見ていると、性能要件化や情報伝達ルールなどが一応意識されているように見えています。これは後輩たちが我々のやっていたことをそのまま引き継いだというわけではなく、彼ら自身が合理的に考えた結果、このような結論になったものと理解しています。そういう意味で、私が考えていた性能要件化や情報共有のルールを打ち立てる方向性は、大きく外れていたわけではないものと考えています。

最後に触れたいのは、私が構想している化学物質情報総合管理法のミソといえるポイントです。「化学物質の危険有害情報に係る総合管理に関する法律案要綱」（以下「半田資料2」とする）の「第五 他の法律との関係」をご覧ください。いわく「化学物質の危険有害性情報の伝達に関し、別の法律で定めがある場合は、その法律によること」としています。先ほど申し上げました「知の市場」の皆さんは、非常に素晴らしい提案をなさっています。化学物質の管理、情報の共有などをきれいな体系にまとめようとしています。ただこれをつくるときに問題となるのは、既存の法令をどう扱うかです。既存の法令は廃止するしかないのでしょうか。そんな問題点を感じます。半田資料2に記載した法案要綱のミソは、基本的に化学物質の情報提供に関するルールを書いているのですが、他の法令で定めがある場合にはそれによればいいわけです。安衛法の中の情報伝達ルールも化管法のルールも、それはそれで適用すればいいと思います。そこに定めがあるのであれば、その化学物質に関してはその法令に従うべきです。そういう規定を設けることが重要だと思います。こういう手法であれば、各省庁も了解し協力してくれるのではないかと思います。何とかしてこういう法令ができないものか、中でも情報をどこにどう集約してゆくか、今考えているところです。

以上、報告を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

三柴 ありがとうございました。それでは、ご意見・ご質問ございましたらお願いいたします。今回半田先生にお話いただいた趣旨は、半田先生のパーソナルティヒストリーが基本で、どういう思いで政策に関わってきたかという切り口から政策に対する理解を深めようというところです。もちろん異論反論ありかと思いますが、それはそういうものだと受け止めていただければと思います。逆に言えば、異論をいただくかもしれないという点をご承知の上で、私の方から無理を申し上げてご報告いただいたということです。森山先生、何かコメントありましたらお願いいたします。

森山 安衛則第576条は非常に包括的な条文になってまして、粉じんの発散等有害な作業場では、その原因を除去すべく必要な措置を義務付けていますが、この包括的な条文を化学物質対策に活用するとい

う考えは、本省等であったのでしょうか。

第 576 条 事業者は、有害物を取り扱い、ガス、蒸気又は粉じんを発散し、有害な光線又は超音波にさらされ、騒音又は振動を発生し、病原体によつて汚染される等有害な作業場においては、その原因を除去するため、代替物の使用、作業の方法又は機械等の改善等必要な措置を講じなければならない。

半田 これについては本日ご参加の唐沢先生ほか先輩方におききした方がいいのかもしれませんが、実は私もこの条文の活用については考えました。昭和 62 年頃でしたが、当時の上司に対し、こういう規定があるのだからどんどん活用すべきではないかと意見を言ったことがあります。当時「性能要件」という言葉こそ知りませんでした。まさにこの条文は性能要件的な規定です。この条文を活用すべきではないかと申しましたところ、安衛法は罰則規定を伴う強制法規だからどこがどう違反なのか明確になっていないといけない、だからこのような漠然とした規定だけでは法令の施行はできない、というのが答えでした。他方、安全衛生法の体系の中で化学物質に規制をかけるほかに、労災補償の観点で一定の化学物質を扱う業務で疾病が発症した場合には業務上の災害と認めるための一覧表がありますが（労働基準法施行規則 35 条・別表 1 の 2）、これと連動させる方法はあるとのことでした。ただ、危険だからという理由でそこに記載されたもの以外に適用範囲を広げて、何でもかんでも規制対象とすることはできないと言われました。それでどうしたらいいのか悶々と考えていたのが、昭和 62、3 年頃の時期です。なので、安衛則第 576 条だけでは、罰則付きの強制力を持った安衛法の施行は難しいと教わりました。

森山 安衛則第 576 条は実質上死文のようなもので、私もこれが適用されたケースを見たことがありません。よく読めばコロナ対策にさえ使えそうな感じです。通達の中には、有機則などの特別則の適用対象から漏れるものをこの条文で救えばいいという趣旨に読めるものもありますが、実質的には難しいかと思えます。何か指針ができれば上手く活用できる条文かもしれません。

三柴 内容がアバウトでは安衛則の意味がないと思うのですが・・・

森山 安衛法第 22 条そのままのような感じですね。

三柴 そうですね。ただ、どうしてもリスクというものは曖昧に定義しておかないと対応できないという面もありますので、要は現場の監督官において危険だと感じたら曖昧な条文を駆使して、事業者の方でどうしたら安全を保てるか独自のやり方があるのであれば、それを実行してほしい。そういう運用の仕方はできないもののでしょうか。曖昧な条文を使ってリスクを特定していくような運用の仕方は難しいものなのでしょうか。

森山 この点私にはあまり知見はありませんが、結局監督署よりも詳しい会社はあまりないものですから、どうしても内容をこちらで特定しないと難しいところがあります。

三柴 石崎先生の報告書にもありましたが、逆に「こうやったらどう？」と提案して、法令上の義務付けはないけれども、このケースであれば産業衛生学会の基準に照らしてレーティングをしたうえで、個人

曝露測定まで行っているという監督指導のケースがあるということです。状況に応じてある程度現場の監督官の運用でできることもあるという趣旨と読みましたが、こういうやり方は現場の感覚としては難しいでしょうか。

森山 やはり1か月あたり何件も現場を回らなければならないという事情もありますし、簡単にはいかないと思います。会社側に理解力あれば話が進むこともありますし、そうでなければ難しいところがあります。

三柴 なるほど。半田先生、いかがでしょうか。

半田 この点については私からは申し上げにくいですね。

三柴 ある意味大枠の議論と現場の運用をリンクさせて考えないと、最終的に上手くいかないだろうと常に思っていますが、いろいろな分野の人たちにいろいろな角度からお話しいただけるとありがたい限りです。

森山 森山 私の考えでは安衛則第576条は司法（司法処分）にはかなり厳しいと思います。たとえば管理濃度が決まっていなかったものについては、評価が極めて難しいと思いますし、なので指針があったとしても是正勧告はできても、送検までは難しいでしょう。そうすると、安衛則第576条は微妙な位置にあるかなと思っています。

三柴 管理濃度では対応が難しいという事情もあるわけですね。経過的にもあったわけで、現に民事裁判になると管理濃度に合わせていただけでは不十分とする判決も出ています。そうすると、現場を見た監督官に相応の知識があつて、危険を見抜くことができるかということが重要になってきます。そして仮に見抜けたとしても、何を根拠に何を言うかという話になってきます。

森山 我々はすべての物質に関する論文を読破・理解できるレベルにはありませんので、SDSを参照することになりますが、結局SDSも本当にこだわって作っているわけではありません。たとえばマスクの種類なども書かれていないので、単に空気呼吸器を使用しましょうと記載されているに過ぎません。日本ではハロゲン用マスクの構造規格がありますが、そういったマスクの選択方法も書かれていませんし、そうなってくるとSDSを参照しても難しいところがあります。

三柴 ありがとうございます。他に特にご発言がなければ、半田先生のご報告は以上とさせていただきます。半田先生、ありがとうございました。

半田 ありがとうございました。ご意見等ございましたら、また後ほどお願いいたします。

三柴 次に研究経過報告に移りますが、条文数の若い順に報告していただくこととなります。まずは大

藪先生にご報告いただきますが、本日はご欠席ということなので、先日個別にご報告いただいた内容を録画したものを視聴いただきたいと思います。行政学者ならではの非常に有益なお話をいただきましたので、それを本日ご視聴いただき、ご意見・ご質問があれば後ほどまとめてご本人にお伝えすることになっています。大藪先生の報告書（以下「大藪資料」とする）は、先日 ML で共有させていただきました。報告書では、就業制限（安衛法第 61 条）を解除するための免許や技能講習といった内容を定めた第 72 条以下を取り上げて解説されていますが、条文の詳細については、要は安全衛生技術試験協会を支えるためにつくられている感もあり、それはその関係者の方に書いてもらった方がよろしいかと考え、そのような方向に動いているところです。免許や技能講習を行政学的にみるとどのようなことができるかについて、「考察」「結論」の箇所でもまとめていただいています。それをご説明いただいたので、お聴きください。

大藪 労働安全衛生法関係の免許、技能講習については、安衛法の目的である労働者の安全と健康の確保、快適な職場環境の形成を達成するための政策手段の一つとして制度化されています。安衛法第 61 条（就業制限）では一定の危険な作業を伴う業務を就業制限業務と定め、これらの業務に就くためには一定の資格を有することを条件としたうえで、資格の区分を、①都道府県労働局長の免許を受けた者、②都道府県労働局長の登録を受けた者（登録教習機関）が行う技能講習を修了した者、③その他厚生労働省令で定める資格を有する者に分類しています。今日、労働安全衛生法に基づく免許の種類は、大藪資料 22 頁右段 22 行以下に記載したとおり計 20 種類になります（下記参照）。技能講習は大藪資料 23 頁に記載したとおり、法別表第 18 に基づく 37 種類になります。

①第一種衛生管理者免許、②第二種衛生管理者免許、③衛生工学衛生管理者免許、④高圧室内作業主任者免許、⑤ガス溶接作業主任者免許、⑥林業架線作業主任者免許、⑦特級ボイラー技士免許、⑧一級ボイラー技士免許、⑨二級ボイラー技士免許、⑩エックス線作業主任者免許、⑪ガンマ線透過写真撮影作業主任者免許、⑫特定第一種圧力容器取扱作業主任者免許、⑬発破技士免許、⑭揚貨装置運転士免許、⑮特別ボイラー溶接士免許、⑯普通ボイラー溶接士免許、⑰ボイラー整備士免許、⑱クレーン・デリック運転士免許、⑲移動式クレーン運転士免許、⑳潜水士免許。

大藪資料 23 頁以下では経済科学的な観点からみた免許・技能講習を検討していますが、まずもって安衛法に基づく免許・技能講習は公的規制の枠組みに入ります。規制というものは、公的規制と私的規制とに分けられます。一般に「規制」とは、「特定の社会を構成する私人、ないし特定の経済を構成する経済主体の行動を、一定の規律をもって、制限する行為」を意味していますが、規制を実施する主体は私人と公的機関に分けられます。労働安全衛生法に基づく各種規制を含む公的規制は、一般的な理解によれば、「不完全競争、自然独占性、外部性、公共財、非価値材、情報の非対称性等の市場の失敗に対処する目的で、政府が法的権限をもって経済主体の行動を規制するもの」と理解されています。公的規制は、規制の目的に応じて経済的規制と社会的規制の類型に分類されることがあります。このうち経済的規制とは、「自然独占や情報偏在が存在する分野において資源配分非効率の発生の防止と利用者の公平利用の確保を目的として、企業の参入・退出、価格、サービスの量と質、投資、財務・会計等の行動を許認可等の手段によって規制」することです。具体的には公益産業（電気、ガス、水道など）、通信・放送、運輸、金融、製造業、建設業、流通などの産業を対象として参入規制や料金規制を実施するものです。また、社会的規制・・・こちらが安衛法上の免許や技能講習を含む規制ということになると思われますが、「外部性、

公共財、情報の非対称性、リスク等によって資源配分効率が歪められ、社会秩序の維持と社会経済の安定性が損なわれる場合に、これを防止することを目的とし、特に国民の健康・安全の確保、環境の保全・災害の防止」を主題とする規制とされています。このような規制の分類は、日本では1990年代半ばころから徐々に受け入れられてきた枠組みであるとされています。もともとは、アメリカの経済学の規制類型に由来するものとされていますが、たとえば旧通商産業省の社会的規制研究会が1995年頃に社会的規制に関する報告書を出していますが、その辺りから社会的に注目されるようになった分類です。

今回の報告書から少々脱線した話になりますが、経済的規制に関しては原則自由、社会的規制に関しては必要最小限度、というのが90年代後半以降の日本国政府の原則的方針でした。したがって問題になってくるのは、何が経済的規制で何が社会的規制なのか分類が難しいということです。経済的規制であっても社会的規制であると主張して、規制改革（規制緩和）を避けようとする動きもあり、また社会的規制と経済的規制のいずれかに明確に分けられない規制もあります。安衛法に基づく免許・技能講習も場合によっては経済的規制という側面もあると思いますが、今回の報告書ではあえて社会的規制の範疇で議論することとしています。

報告書に戻りますが（大藪資料24頁）、社会的規制の中核的な分野としては、①健康・衛生の確保（公衆衛生・医療、環境衛生の確保、麻薬等の規制）、②安全の確保（自然災害の防止、産業災害・労働災害の防止、交通事故・火災事故の防止、製品・サービスの事故の防止）、③公害防止・環境保全（公害防止、廃棄物処理、環境保全）の三つに分かれますが、経済学的な分類でいくと、労働安全衛生法に基づく規制は、②安全の確保を目的とした分野に含まれるとされています。また、社会的規制の目的を達成する手段を広く捉える場合、直接規制、ルール型規制、経済的手段（誘導型規制・誘因型規制）、情報公開・提供の類型に分類されることがあり、この場合、労働安全衛生法に基づく免許・技能講習の仕組みは直接規制の範疇に含まれると見なされます。直接規制の具体的な手段をみると、①特定行為の禁止・営業活動の制限、②資格制度、③検査検定制度、④基準・認証制度、⑤その他の方法による規制手段に分類することができます。それぞれの詳細は煩雑になるので、今回は特に免許・技能講習に関わる「②資格制度」についてみていきますと、資格制度は、一般には「特定の業務に関する専門知識、経験、技能を有するものについて国が認定、証明するとともに、これらの者の業務について規制する制度」を意味します。それ以外に特定行為の禁止や検査検定制度があるわけですが、直接規制の具体的手段の類型のうち、免許・技能講習の制度が直接関連する資格制度に関してより具体的な説明をすると、「製品等の物的なものに結びついた技術ではなく、消費者や企業に対して一定の役務を提供する者自体の有する技能水準を、公的に確認・保証するための仕組み」と解釈されます。この資格制度を細かくみていくと、3つの類型に分類されます。すなわち、①業務独占資格：有資格者以外の業務への従事を禁止することにより、資格を有する者に業務を独占させる。②業務必置資格：一定の事業活動を管理・監督する者に関する基準を設定し、有資格者をその事業活動に必ず置くことを義務付ける。③名称資格：関係者の資質や国民の利便性の向上を図るため、一定の基準を満たしていることを公証し、あるいは一定の称号を独占することを認める資格、です。労働安全衛生法の免許・技能講習制度を以上の類型に当てはめた場合、例えばボイラー技士免許、ボイラー溶接士免許などは業務独占資格に該当し、また、木材加工用機械作業主任者、プレス機械作業主任者などは業務必置資格に該当することになります。これは90年代後半の旧総務庁の規制改革担当部署が作成した資料にそのように記載されています。

資格制度は闇雲に作られるわけではなく、その時々社会的要請に基づき設けられるものです。理由

としては安全や衛生の確保、取引の適正化、資格を取得した者の資質とモラルの向上、専門的知識や技能の普及・向上などを目的とする点にその意義が認められます。また、検査・検定の制度と同様に、事業者と消費者との間に存在する情報の非対称性を部分的にでも解消する機能があるほか、資格による検査の代替機能（技術的要因により検査・検定を実施できない場合、一定の資格を有する者による自己確認を公的な検査に代替すること）を果たしています。これが資格制度のポジティブな側面ですが、ネガティブな側面として以前から指摘されているのは、資格が細分化されていること、また事業への新規参入を阻む経済的規制の側面があること、結果的に行政コストの増大につながるおそれがあること、一度新設されると複雑な利害関係が形成されてしまい適切な見直しが難しくなることなどといった問題点です。このような問題に対処するために、資格制度に関しては、業務独占資格の範囲の見直し、隣接する分野の資格の相互乗り入れ、形骸化しつつある資格の廃止・統合、規制の実効性確保に向けた代替手段の検討、合理的な理由のない受験資格要件の見直しなどが求められています。以上は労働安全衛生法に基づく免許・技能講習にも当てはまる話です。

次に、「3. 政策実施（政策の執行活動）としての免許・技能講習」（大藪資料 25 頁右段）に移ります。行政学からみた免許・技能講習制度の特徴の話です。公共政策が立案・実行される過程は「政策過程 (policy process)」と呼ばれますが、教科書的な理解では、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施（政策の執行活動、免許・技能講習のプロセスがこれに当てはまる）、政策評価などの段階で構成されます。いわゆる循環モデル的な政策段階論で説明されることがある。この政策段階論における政策実施（政策の執行活動）のプロセスは、「一般的な形で定められた法律や条例（※一例として労働安全衛生法）を個々の事案に適用し、あるいは定められた用途に予算を支出することによって、対象に働きかけ、多数の対象の行動を制御することによって、一定の社会状態を作り出そうとする活動」を意味しています。別な言い方をすると、政府の活動を広く社会で発生する諸問題を解決し、社会を望ましい状態に維持・管理する（社会管理）(social control) と捉える場合、意図した政策の目的と結果との間にギャップ (implementation gap) が生じないようにするための工夫が必要となります。この政策実施に関しては、公共政策の分野では研究の蓄積が比較的浅い分野であるとされています。なぜかと言うと、一度決定された政策に関する法令が可決され予算が通ったとなると、そこまで終わってしまって、実施の段階でどういう問題が生じるかという点については、学問の世界でも注意が払われていなかったということです。公共政策や行政学はアメリカで始まった学問分野ですが、1970 年代以降に発展したもので学問の長い歴史の中では比較的歴史の浅い分野です。アメリカで政策実施が注目されたのは、1960 年代のケネディ政権が実行した「偉大な社会政策」というプログラムに関して、ワシントンで決定されたことが地方では上手く実行できなかった理由は何かを調査する過程で注目された分野です。行政の世界でも政策実施は関心を集める分野と思われませんが、決まった政策が最後にどういう結果を迎えたかという政策評価に関しては、90 年代まではあまり気かけられていませんでした。政策決定については学問の世界でも実務の世界でも関心を集めました。政策評価の方はそれほど関心を持たれない状況が 90 年代まで見受けられました。この辺りは「ギャップ」あるいは「失われたリンク」と言われていますが、決められた政策目的を実行する大事な政策実行のプロセス、ここに近年の公共政策は注目するようになっていきます。

分担報告書に戻りますが、政策実施の手段・方法には様々なものがありますが、先ほど経済学的な観点からも説明した免許制度は非常に重要な手段となります。免許に関しては、法律学でも様々な用語が使われていますが、たとえば免許、許可、認可など幅広い言葉を使った場合、こういう手段は有効な社会管

理を行うための手段（多数の人々に対し比較的緻密で効率的なコントロールが可能）として多くの政策分野で採用されています。免許に関して有名なところでは、自動車運転免許、パイロットの免許、あるいは医師免許など、様々な分野で活用されている制度です。政策実施の観点からみた「免許」とは、法律学上の免許の定義と異なるかもしれませんが、「それなしには禁止されているところの、ある特定の事業を経営したり、専門職（profession）に就くための、または一定の行為を行うための公的承認（an official permit）」とされ、労働安全衛生法に基づく免許・技能講習の制度と同様、「人々の行為を一律に禁止し、一定の要件を充足する者だけにその禁止を解除することによって人々の行動をコントロールする」ための政策手段とみなされています。

社会管理を有効に行うための政策手段である免許には、3つの特徴が挙げられます。一つは、人々の行動経路上に設定した隘路においてその行動の適切性をチェックし、適切とされた者だけに通過を認める、つまり試験等に合格した者だけに資格を認めるということです。隘路を通らなければ一定の行動を行えないため、網羅的かつ例外なく多数の人々を効率的にコントロールすることができる政策手段であるとされています。二つ目は、事前（人々が行動を行う前）に行動の適否を判断するため、社会で生じる可能性のある様々なリスクを未然に防止する機能を有する。そのため、煩雑で時間のかかる事後的な手段よりも優位性のある政策手段とみなされています。免許を取ってその能力があるかどうかを事前に確認できるということが非常に優位性のある政策手段であるということになります。三つ目は、免許の付与には一定の行為をしようとする者の申請を前提としています。行政機関は申請を受けて適否を判断する作業を開始すればよいから、効率的なコントロールの手段とみなされています。またそれ以外の特徴としては、①免許の付与又は拒否という二者択一方式ではなく、申請事案に応じて個別具体的な条件（行政機関にある程度の裁量を付与）を付し柔軟なコントロールを行い、②事後的なコントロールの仕組みとして、労働安全衛生法の免許制度にもありますが、免許の効力に期限を設け免許の更新の可否に関するチェックをするための制度を導入するなど、免許によるコントロールの効果を高める工夫もなされています。こういった政策実施の観点から労働安全衛生法に基づく免許・技能講習の制度をあらためて振り返ると、政策（法）の目的（労働者の安全と健康の確保など）を達成するために設けられた、効率的かつ有効な政策手段とみなすことができます。

次に「4. 免許・技能講習の歴史的経緯」（大藪資料 26 頁右段）に移ります。こちらの方はまだ調査しきれていないところもありますので、現時点で把握できている範囲で概要を紹介させていただきます。労働基準法施行直後は、確認した範囲では 5 種類の免許のみでしたが、労働安全衛生法の制定を経て今日では免許は 20 種類、技能講習は 37 種類にまで増加しました。これまでの概要をまとめると、報告書にあるとおり、1947 年に労働基準法が施行された当時は「汽罐士免許」「汽缶溶接士免許」「起重機運転士免許」「アセチレン溶接士免許」「映写技術者免許」の 5 種類でした。その後経済・社会の発展や技術革新に伴って、様々な種類の免許が増えていくことになり、技能講習制度も増設されていきます。その過程の中で、社会的必要性がなくなったと判断された免許は廃止されることとなりました。たとえば 1962 年には「映写技術者免許」が廃止されています。同時に新たに創設された免許としては、「集材架線技士免許」や「運材架線技士免許」などが挙げられ、免許制度の変遷はその時々々の社会経済や技術革新の影響を受けていることが見て取れます。労働安全衛生法制定以降は様々な免許・技能講習が増えていく過程ということになります。近年の大きな変化としては、たとえば 1989 年に「衛生管理者免許」が「第一種衛生管理者免許」と「第二種衛生管理者免許」に分離されました。また規制改革の影響もあると思いますが、

2006年にクレーン運転士免許とデリック運転士免許が「クレーン・デリック運転士免許」に統合されています。規制改革に関して言えば、労働安全衛生法の免許技能講習に関して個別具体的にどれを廃止せよといった話は記憶にないのですが、この点についても時間の許す限り調べ直したいと思っています。

「4. 免許・技能講習の現状と課題」（大藪資料28頁左段）についてですが、現状について厚生労働省や安全衛生技術試験協会がまとめているデータは大藪資料の後ろの方に掲載しています。既に指摘したように、労働安全衛生法に基づく免許試験の業務は膨大であるため、公益財団法人安全衛生技術試験協会が指定試験機関として指定され、免許試験制度を運用しています。技能講習に関しては厚生労働省令で定める区分に基づき登録教習機関が行います。教習機関にはすべての教習機関を網羅した組織ではありませんが、全国組織として全国登録教習機関協会（全登教）が存在しています。

最後になりますが、「4. 3 労働安全衛生法関係の試験制度の課題」（大藪資料28頁右段）です。歴史的にみれば様々な課題があったと思いますが、近年のケースでは厚生労働省設置の研究会報告によると、主に3点の課題が指摘されています。まずは、①免許試験における受験者数の格差ということで、年間受験者数が6万人を超える試験があるのに対し、100人を下回る試験もあることです。次に②試験の実施体制です。受験者の利便性の向上に向けたチェックの必要性があるのではないかとことです。さらには③試験の手数料です。受験者負担や収支均衡のあり方の観点からの見直しの必要性が指摘されています。当面の対策として2012年になされた提言によると、①受験資格に実務経験を求めている試験に関し必要に応じた見直しを行うこと、②技術の進歩など状況の変化に応じた免許試験の区分の見直しに向けた検討を行うこと、③試験方法（筆記・口述など）の見直しに向けた検討を行うこと、④受験者の利便性の向上に向けた試験実施の方法（会場の確保、手数料・試験回数の見直しなど）に取り組むこと、といった内容です。このような見直しの方向性に関する提起を受けて、講じられた対策としては限られたものになっていますが、高压室内業務主任者免許などについては、免許試験の受験機会の拡大などを図る観点から、2012年に受験資格の見直しなどの改正が行われたところです。

以上が私の担当箇所の逐条解説になりますが、今後の課題として制度比較などの観点ももし可能であれば付け加えることができると考えています。以上です。

三柴 ありがとうございます。大藪先生の報告書の解説をお聴きして、いくつか感じたことがあります。大きな点では行政学・政策学といったところからの考察、特に後半部分に書かれた内容は、大藪先生の専門性が非常に生きていて、豊かな洞察に惹きつけられる思いです。安全衛生技術試験の制度の詳細については、その専門家に執筆していただくべきではないかとことと、行政学的な学問的切り口から検討すると、免許制度というものは政策を綿密に展開するうえで便利であるということが理解できました。安全衛生行政について言えば、イギリスのように民間資格の運用で上手くいっている国もあるので、日本で当てはまる原理が海外では通用しないということもあるのではないかと、そうだとすれば国際比較の視点で日本の制度の背景には何があるのかということも、考えなくてはいけないのではないかと、といったお話です。

ここで休憩を入れたいと思います。

三柴 再開させていただきます。後半では各分担研究者より進捗状況をご報告いただく予定であり、今回は井村先生および鎌田先生にお願いしたいと思います。では、まず井村先生からご報告をお願いいたします。

井村 配布させていただいた分担報告書（以下「井村資料」とする）において、アンダーラインを引いた箇所が昨年度からの変更点です。担当条文のうち安衛法第37条は、機械の製造許可に関する規定ですが、同条の実際の運用と関連して機械の定義について井村資料 8 頁以下に記載しました。8 頁ではボイラーの定義として「(1) 発生物質による分類」「(2) 製造原料・構造による分類」について整理してまとめています。文章では分かりづらいところもあるので、後ろの頁で図説しています。クレーンはもともと多種多様なものがあるので、どのようなものがあるのか形式ごとに概略的にまとめています。すなわち、井村資料 9 頁に記載したとおり、天井クレーン、ジブクレーン、橋形クレーン、アンローダ、ケーブルクレーン、ケーブルクレーン、テルハ、スタッカークレーンなどです。移動式クレーンに分類されるのが、トラッククレーンと浮きクレーンです。この辺りの機械の種類に関する説明は最小限の説明でも理解できると思われませんが、これらを用語説明的な部分も含めどこまで説明すればいいのかが課題になると思います。次いでデリックも 2 種類あり、エレベーター、建設用リフト、そしてゴンドラ等に関する機械の構造を説明しています。

「適用の実際」の箇所にて、「製造許可の基準」の関する説明を記載しました（井村資料 19 頁）。これは行政官庁の告示によって実施されているわけですが、ボイラーの製造許可を受けるための提出書類として、構造を示す図面・組立図、強度計算、製造・検査のための設備の種類、能力及び数、工作責任者の経歴の概要、工作者の資格及び数、溶接によって製造するときは、溶接施行法試験結果を示す書類をそれぞれ添付する事が義務づけられているという記載があったので、これらに関する通達等を調査してまとめました。「構造を示す図面・組立図」ですが、クレーンに関しては組立図が行政通達という形式で出されています。これによって外観や構造部分の概要、つり上げ装置、安全装置およびブレーキの形式・配置、原動機の配置などといった点について定められ、ゴンドラについても同じように図示すべき内容が規定されています。ただ、ボイラーに関しては構造を示す図面について特段の行政通達は示されていないということで、その辺りがどうなっているかよく分かりませんでした。圧力容器の構造規格に基づいて作成された図面は、脚注 28（井村資料 36 頁）に記載したとおり、JIS 規格で圧力容器の構造と設計について解説がなされていて、組立図（全体の構造と基本寸法、溶接継手、管台、マンホールの位置など）、展開図、内部品と外部品の詳細図、溶接の詳細（溶接施工法）を作成する必要があるとされています。他に行政通達がないことからすると、おそらくそういうことなのではないかと思われまます。圧力容器とボイラーは別種の機械ではありますが、規制しなければならない要素としては同様のものと考えられるので、そのように記載しています。

三柴 ご報告の途中で申し訳ありませんが、ボイラーや圧力容器に関しては構造規格は公表されていませんでしたか。

井村 調べた限りでは、そもそも行政通達がないという理解ですが、そういう理解で正しいのかどうかよく分からないところです。ご存知でしたらぜひご教示いただければと思います。

玉泉 ボイラーについては構造規格があるので、そこにすべて載っています。

井村 その構造規格の中に、図面に何を書いて示せばいいのかについて規定されているのでしょうか。安衛法第37条の製造許可を受けるにあたって、どのような図面が示されていけばよいのかについて、構造規格には書かれていないような気がします。

玉泉 届出様式の方に書かれていませんか。私の方でも調べてみます。

三柴 よろしくお願ひします。では、井村先生はご報告を続けてください。

井村 それではその点の調査はお願いいたします。井村資料20頁の強度計算の箇所では一般的な強度計算の話をしております。安全衛生法関連のどの規定で触れられているのかよく分からなかったのが、溶接施行法試験結果（井村資料21頁）です。この試験結果に関しても結局のところ、JIS規格がメインになってくるようで、一般的な説明として「溶接を必要とする機械を製造する場合、製作者は溶接施工要領書（Welding Procedure Specification, WPS）と呼ばれる書類を作成し、実際に施工する溶接方法、継手（溶接によって接合する2つの構造部分）の種類、母材（溶接される材料）や溶接材料（溶接の際に添加される材料）、溶接条件、熱処理等の溶接施工条件の詳細を明らかにする必要がある」とされています。「このWPSの裏付けとなる性能試験として溶接施行法の試験を実施し、その結果を記録したものが溶接施行法試験結果（Procedure Qualification Record, PQR）である。PQRには、溶接継手の強度試験や非破壊検査等の性能試験の記録により、製作者が所定の品質の溶接施工が可能であることを確認する」となっています。したがって、ボイラーや圧力容器に溶接を使用する場合に、法第37条の製造許可を得るための溶接施行法試験結果は、PQRに相当するものを作成すればよいものと解されることとなります。その作成に当たっては、JIS規格に準拠した形で行わなければならないことを示しています。この部分についても、具体的に何をすればよいのかを定めた規定が見いだせなかったため、一般論的な話をまとめています。

関係判例の検討部分もまとめましたが、個人的な見解を付記しました。誰が法第37条に基づく製造許可を争うことができるのかに関して、富士ボイラー事件では特定機械を購入した事業者が国を訴えた事案であり、賠償請求が認容される可能性は低かったのですが、この場合製造者に対して機械の製造上の瑕疵あるいは設計上の瑕疵を追及することが考えられます。この判決において、特定機械等の製造許可を定める目的は、当該機械の安全を確保することを通じて、労働者の生命・安全を保証するという点にあることからすれば、設置事業者が、当該機械の瑕疵による労働災害発生によって何らかの被害を被った労働者を代理して、国に対して製造許可の瑕疵の責任を追及することは理論上は検討の余地があるものと考えられます。つまり、労働者の安全が損なわれる危険性があるゆえに、機械の設置者が機械の製造許可を出した国に対して何らかの責任を追及する可能性です。

法第38条に関しては未だまとまっておりません。以前、浅田先生から機械の本質的安全に関するご報告をいただきましたが、その中で様々な検査の仕組みについてお話しいただきました。それらも参照しつつ今後まとめていきたいと考えています。第38条に関しては、第三者機関としての検査実施機関の間

題があり、井村資料の末尾に表を掲載しました。

まとまりを欠く状況ですが、私の報告は以上です。

三柴 ありがとうございます。まず統括者として、井村先生のご報告では相応になさっているところですが、より一層図説と用語解説による内容の伝わりやすさを徹底していただきたいと思います。先ほどもお伝えしましたが、重ねてお願いします。浅田先生には特別安全規則の解説をお願いし、すでに非常に充実した内容の物をご提出いただいたところですが、浅田先生におかれましても図解と用語解説の充実化をお願いし、井村報告とあわせ読むと読み手に対して十分理解が伝わるようにしたいと思います。内容面で井村先生からのお尋ね、ご指摘ご質問などございましたらお願いいたします。

玉泉 先ほどお話に出たボイラー製造許可の際の図面の件ですが、ボイラー則第3条第2項に下記のように規定されていて、これを根拠に図面が必要となります。

第3条 ① ボイラーを製造しようとする者は、製造しようとするボイラーについて、あらかじめ、その事業場の所在地を管轄する都道府県労働局長（以下「所轄都道府県労働局長」という。）の許可を受けなければならない。ただし、既に当該許可を受けているボイラーと型式が同一であるボイラー（以下「許可型式ボイラー」という。）については、この限りでない。

② 前項の許可を受けようとする者は、ボイラー製造許可申請書（様式第一号）にボイラーの構造を示す図面及び次の事項を記載した書面を添えて、所轄都道府県労働局長に提出しなければならない。

- 一 強度計算
- 二 ボイラーの製造及び検査のための設備の種類、能力及び数
- 三 工作責任者の経歴の概要
- 四 工作者の資格及び数
- 五 溶接によつて製造するときは、溶接施行法試験結果

井村 図面というのは、ほぼ設計図そのままということでしょうか。

玉泉 その通りです。実際にボイラーや一圧においては様々な素材が使用されているので、それを見るシートや計算書、図面、設計図その他を全て提出していただいたうえで、労働局で審査しています。設計図そのものを全部提出していただくことになり、さらにはそれぞれの部材を見るシートも出していると思います。

井村 図面を提出するということは、設計図をすべて示さなければならないということになると思いますが、そこで用いられている材料などが工業規格に即しているかどうかをチェックするということですね。

玉泉 その通りです。

井村 そうすると、通達などでは図面の中で何を書けばいいのか詳細な規定が設けられていないのは、

設計図を提出すればすべて分かるがゆえということでしょうか。

玉泉 現実的には設計図を全て提出していただいています。

井村 ありがとうございます。先ほど私が書いた、JIS規格に基づく図面の内容は、そのまま残しても差し支えないでしょうか。あるいは、今お話しいただいたような形で通常的设计図を示せばよく、それが工業規格に即しているかどうかをチェックする、といった記載に変えた方がよろしいでしょうか。

三柴 設計図の提出を受けて、検査の際に照合するのは構造規格であって、JIS規格までは行政の側で照らし合わせて検査をすることはないのででしょうか。

玉泉 基本的にはボイラーについてはボイラー、一圧については一圧の構造規格がありますので、それに基づいて実施しています。私が衛生課にいたとき、横で技官の方が一生懸命計算をされていましたが、労働省の作成した検査基準や構造基準に基づいてやっていました。JIS規格を参照していたかどうかについては確認していません。

三柴 構造規格をつくるときに、あるいは検査基準を作成する際に参考にしたかもしれませんが、現場レベルでは逐一JIS規格を参照しなくてもすむようにしているということでしょうか。

玉泉 JIS規格に法的な意味はなく違反が法的に問責されることはありません。しかし、ボイラー則の構造規格がこれに合致しなければ違反になるし、製造許可が出ません。そういう意味ではJIS規格よりもグレードの高い法令の中身と化しています。

三柴 検査の場合は、行政側に一定の裁量があり、そもそも許可を出すか出さないかについては行政がある程度自由に決定できることからすると、JIS規格を参照しても不思議ではないと思います。

玉泉 ボイラーや一圧の場合は自由裁量の余地は少ないと思います。構造規格に合致していれば製造許可を出さざるを得ないからです。

井村 構造規格はJISの規格に合わせて改正されることが多いので、行政においてJISを参照しなくても大丈夫なように、JISが変われば構造規格もそれに合わせて変わっているような印象を受けます。

三柴 構造規格を作る時点でJISを参考にしているので、現場レベルではいちいちJISを確かめる必要もないということですね。

玉泉 そうのことだと思います。

森山 以前は寸法や材料などは規則で決まっていたのですが、最近は構造規格が性能要件化していて、「十

分な性能を有する」、「安全な化学的成分および機械的性質を有するものでなければならない」といった書き方になっています。そうすると、その要件を充たしているか否かを判断するうえで、JISを参照せざるを得ないのかもしれませんが。私は検査実施の経験はかなりありますが、局勤務の経験がないので許可については何とも言えないのですが、検査に際しては構造規格を参照します。その辺りの状況が最近少々変わったかもしれません。

篠原 私が局の安全衛生課にいたときに、検査の補助のような仕事をしたことがあります。基本的に担当者はJIS規格の本を持っています。たとえばボイラーの構造規格の第50条第2項をみると、「機械試験における試験片は、日本産業規格 B 八二六五(圧力容器の構造—一般事項)の附属書十一又はこれと同等と認められる規格に定めるところにより採取し、その数は機械試験の種類ごとに一とする。」と定められています。JIS そのものは任意の規格ですが、法令等に“JISによる”などと記載されると、JIS=構造規格になってきます。そこで担当官は、JISの本を参照しながら検査などの業務を行っていたと記憶しています。もう20年ほど前の話ですが。

森山 おっしゃる通りです。法令の中にはJISをそのまま援用している箇所があるので、そのような状況は今もあると思います。

三柴 今のお話からすると、構造規格がJISを引用している箇所については、担当官も検査に際してはそのままJISを参照することになりますが、それ以外に性能要件的に安全構造、安全設計になっていればよしとする書き方になっている場合においても、JISは参考になるからこれを参照しながら検査を実施することもある、といった感じでしょうか。

森山 私の経験からすると、そういうことになります。

篠原 化学物質でもそうですが、最近の安全衛生法規には“JIS規格による”という表現が増えているような気がします。構造規格をざっとみても、JIS規格による旨の規定になっています。

三柴 20年ほど前に安衛法の博士論文を書いたときにも、JIS規格を援用する旨の定め方に興味がわき、そういうやり方はヨーロッパの方が先輩なので、比較制度論的にその辺りに注目していたことがありました。法令以外のものに法令を求めると、誰が立法者なのかという問題が出てきます。ルールをつくる人間としての責任がとれるのかといった問題も出てきます。しかし技術的な細かいところまで専門性を追及すると、どうしてもそういうことになってしまいます。この点法律論者としても議論をしなくてはならない点だと思っています。井村先生、だいたい理解としてよろしいでしょうか。

井村 JISと構造規格の関係については、だいたいイメージできました。JISそのものもアメリカのボイラー規格の影響を受けたりしているので、機械の本質的安全という観点からは、ボイラーや圧力容器に関しては幅が大きすぎる感があります。今日のお話では、構造規格がベースにあり、必要な部分をJISで補うといった理解が得られましたので、報告書もそのような方向でまとめたいと思います。JISと構造規

格との関係性を報告書のいずれかの箇所でも触れたいと考えています。

三柴 そうですね。それは必ずどこかで言及していただくべきかと思います。

井村 先ほどの半田先生の化学物質関連の話にも関わってくると思います。法規制以外のところで明らかにされている有害性といったものを、法規制の中にどう取り込んでどう活かしていくか。外部にまとめられた専門家の知見を安全衛生のためにどのように活かしていくか、法令ではない技術情動的なものを取り込む仕組み等について、何らかの形で検討できればと思います。

三柴 非常に大事なポイントだと思うのは、生産と安全をどこで分けるかという問題に関わっています。昔の安衛則をみていると、そこに書かれていることがほとんど設計図です。つまり、機械の本質的安全の定めを照らし合わせると、機械が一台完成してしまうかと思わせるくらい作り方に踏み込んだ規制になっています。それは産業技術規制というような側面もあり、現に安全衛生を担保するために生産のやり方に踏み込むほど労働災害が減るという実績があるので、そういう方向性で結構なのかもしれません。しかし、箸の上げ下げまで、つまり設計図の書き方まで安衛法が規制できるようになってしまうと、それぞれで産業の自由な発展に口出しし過ぎということになるわけです。だからどこかでバランスをとる必要があります。畠中先生らが尽力され1972年にできた安衛法は、経営工学に踏み込んだところで労災を減らした面がかなりあると思います。単に再発防止策をルール化するだけではなく、予防のための組織の作り方、場の管理の仕方など経営のやり方に踏み込んだルールになっています。それはとりもなおさず、生産のやり方や仕事の進め方、組織の作り方にも絡んでくるわけですが、それらのバランスをどうとるかという点に関して半田先生からお話をいただいたところです。私はそのように整理しています。

井村先生、ご報告ありがとうございました。それでは次に、鎌田先生のご報告をお願いいたします。

鎌田 まずレジュメ（「令和2年度報告書（鎌田・田中担当部分）レジュメ」、以下「鎌田資料1」とする）ですが、大きく2つに分かれています。「Ⅰ ご示唆を踏まえて一部加筆修正を行った。」は、昨年度の報告書について加筆・修正した箇所を記載したものです。私の担当は安衛法第88条から第100条までですが、いずれの条文も頁数を費やす必要のある重要な規定です。私も色々悩みながら取り組んでいましたが、三柴先生、玉泉先生、大幡先生ほか多くの先生方にチェックをしていただいて、様々なご示唆をいただいたうえで加筆・修正することができたことは大変ありがたく思っています。まだまだ足りない部分はありますが、今のところそのような状況です。鎌田資料1には「2. 行政権行使と犯罪捜査の境界と区分」という記載がありますが、これは後に分担報告書の説明の際にお話したいと思います。「3. 行政組織及び労働者健康安全機構の組織と業務の実際」においても、大幡先生はじめ多くの先生方からご示唆を受けながら加筆をしております。「Ⅱ 残された課題」は、分担研究報告書の説明を一通り終えてから、理論的な問題ということで提示したいと思いますので、まずは分担報告書に移りたいと思います。

共有画面に分担研究報告書（以下「鎌田資料2」とする）を提示しましたが、執筆の基本原則としては、なるべく図解を入れ、細かな機械等については図を示すということで、この点多くの先生方からご示唆をいただいて進めているところです。今回、図の中でも工事計画の届出の様式は掲載していませんが、去年の報告書には掲載していますので、基本的には大きく変わっていません。ご覧のように鎌田資料2の7

頁以降には図、写真あるいは表を多用しています。これらはほとんどが三柴先生ほか他の先生方からのご示唆に基づくものです。去年の報告書に変更を加えた部分には下線を付していますが、そのような部分は相当に多く、半分程度は加筆・修正を施しているのではないかと思います。

時間も限られているので、目下難儀している部分について先生方のご意見を伺いたいと思います。現場の実態がわかるような書き方をしてほしいという三柴先生の方針ゆえ、出来る限りこれに沿うようにしたいと考えておりますが、行政処分あるいは司法処分による差止め、変更命令、使用停止命令などの制度がありますが、行政が実施している具体的な措置基準・処分基準が問題となります。これらについて私なりに調査し工夫して記述しようと思っておりますが、どの辺りに書かれているのか今一つ分かりかねます。たとえば、司法処分の基準があるのかないのか。現在厚生労働省は、どちらとも言っていません。ある意味マル秘になっているわけです。公刊されている資料の中で大ざっぱに書かれているものはありますが、基準そのものの有無について明言されていません。この点極めて機密性の高いものになっています。また、使用停止措置処分の基準、緊急命令の基準も同様です。つまり、私の担当箇所の条文に関して、行政がどのような基準でどういう判断を行っているのかが言わば秘匿されています。仮のこのような基準が存在し、私が閲覧することが出来たとしても、本プロジェクトのコンメンタールに執筆するのは問題があることとなります。つまり、処分する側の手の内をさらしてしまうことになるわけで、この点どのように対処すべきか悩んでいるところです。そうした基準がどこまで調べられ判明するかということがまず前提ですが、仮に判明したとしてもどこまで書いてしまっているのかという点が、私の担当箇所における大きな課題ということになります。

私と田中先生とで取り組むべき横断的課題として、行政処分の発出要件と刑罰との関係ということで、罰則適用の要件が問題となっています。これがなかなか面倒な問題で、どのように書くべきかいろいろ苦心しているところです。その一端として鎌田資料2の26頁右段下から4行目「1.4.11 本条違反の場合の罰則」をご覧ください。ここでいう本条とは、計画の届出等について規定した安衛法第88条ですが、「事業者が、本条第1項から第4項までの規定に違反して計画の届出をしない場合又は第5項の規定に違反し有資格者を参画させない場合には、50万円以下の罰金に処せられる（安衛法第120条第1号）」ということになっています。そして「事業者が第6項の規定に違反して、労働基準監督署長の命令に従わない場合には、6カ月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられる（法第119条第2号）。計画届の提出期限に遅れた場合は、その計画届の内容を審査する期間がないため、法令に従って、労働基準監督署長はその受理を拒むことになる。ただし、運用の実態としては、届出期限に遅れた場合、労働基準監督署長から、「遅延理由書」の提出を求められ、その添付を条件に、提出期限に遅れた計画届を受理するということもある。」そして、以下は新しく加筆した部分ですが、「ところで、本条の第1項から第3項までは計画等の届出を「事業者」に課している。すなわち、届出義務を負っているのは「事業者」である。この義務の履行にあたっては、事業者本人が履行する場合もあるが、義務の履行を受任者に委任して行うこともでき、あるいは従業員を履行補助者として用いることもできる。行政上の責任という観点からみれば、事業者がいかなる履行方法をとろうと、結果として届出がなされなければ、行政上の義務違反が生じる。ところが、刑事責任は、法律に違反する行為をしたことについての責任を問うものであって、届出がなされなかったという結果が発生したことに対する責任を問うものではない。刑事法上は、結果において届出がなされなかった場合、誰の行為によってその結果が発生したかということの問題にするのであって、事業者が自ら届出をしなかったのか、補助者や受任者が届出をしなかったということを区別

しなければならない。そのうえで、補助者や受任者が届出を行わなかった場合には、意図的に届出を行わなかったどうかを検討される。例えば、建設業に属する事業の仕事では事前にその計画を労働基準監督署長に届け出なければならないが（第3項）、届出がなされなかった状況としては、①事業者へ届け出る意思がなく、届出なかった、②事業者へ届出の意思があり、受任者に届出することを委任したが、受任者が故意又は過失によって届出なかった、③事業者へ届け出る意思があり、書類を作成して補助者（従業員）へ書類を提出するよう指示したが、補助者が故意又は過失によって届出なかった、という状況が想定できる。行政法規上はいずれの場合であっても事業者の責任が発生する。しかし、刑事法上は、上記①の場合は事業者が、上記②の場合は受任者が、上記③の場合は補助者が違反者となる。ところが、上記②、③の場合、受任者にも補助者にも事業者という身分がないので、違反行為者であってもその行為は構成要件に該当しないため安衛法第88条第3項の規定に違反することにならず、処罰されない。さらに、この場合、事業者へ届出がなされなかったことを知りながら、それを容認して放置していたという事情がなければ、事業者も処罰できないことになる。これは法目的に反するものといわなければならない。そこで、こうした場合には、安衛法122条のいわゆる両罰規定が重要な役割を果たす。（以下略）

長くなりましたが、このように私の担当箇所では行政上の義務違反と刑事罰上の義務違反とが頻繁に問題となりますが、このように細かく書き分けていかなければならないわけで、これがまた大変な作業であると感じています。

鎌田資料2の56頁右段では使用停止命令（安衛法第98条）について解説しています。これはむろん行政処分です。条文に書かれているのは、使用停止命令発出要件としての法令違反であり、安衛法令に定められた義務違反があれば行政処分が可能となるわけです。行政処分を行うに当たっては、状況に応じた具体的な判断がなされますが、労働基準監督官はこの判断に当たって蓄積された基準があるのだらうと思いますが、その詳細はうかがい知れない部分があります。仮にこれを私が知ったとしても、本プロジェクトのコンメンタールに執筆してしまうと、監督行政の妨害になりかねないと危惧しています。

もう一点気がかりなのは、そういう詳細な基準があったとしても、全てを網羅しているわけではなく、やはり危険に対応することからすると細かな点を総括的・総合的に判断する仕組みがあるのではないかと。以前に三柴先生らが作成された報告書を見ると、「安衛則の規定に定めた要件を充足する場合のみ安全衛生措置が発生すると考えると、技術革新により新たな危険が発生する現代において、労働災害の防止という観点から、安衛法の適用範囲を不当に狭めることになる。そこで、前回報告書は、「政省令側での定め方に一定の抽象性を持たせ、危険が窺われる場合には、事業者側に安全性の証明責任を課す、専門官による判定を行うなどの手続き面での規定により、要件を個別的に特定していく必要がある」と指摘している」（鎌田資料2・59頁右段）ということで、これに基づいて何らかの改善提案をしたいと考えていますが、イメージが今一つ湧かないところがあります。

以上のほか、理論的に困難を感じている点として、鎌田資料1のII-2に記載したとおりです。「行政取締法規と刑罰法規の二重性の解明」はどうしても必要になってきますので、先ほど申しましたようにどのように検討すべきかを考えているところです。次に「行政指導、行政処分の裁量と行政規範（労働局長又は監督署長の権限行使義務と裁量）」という点ですが、これは何を言わんとしているかということ、行政上の義務違反があったとしても、行政としては何らかのアクションを起こさなくても差し支えないというのが判例です。つまり行政には裁量があり、何もしなくてもいい場合もあり得るということですが、これもどうかと思いますので今後検討すべきかと思います。そして、「行政の効果裁量のあり方（立法的

課題）（罰則、使用停止等命令等の行政処分以外の制裁（例えば企業名公表）」とは、安衛則を含む安衛法は言わば様々な法違反のカタログ化であり、それはそれでいいのですが、結局は罰則によって法令の遵守が担保されるために細かく規定されています。行政法規プラス刑罰法規という性格を有するがゆえに、その性格に引っ張られて要件がどんどん細かくなっていくというのが実情です。行政としては結果的に義務違反が認められれば義務違反だということで収束させ、実際はほとんどの事案がそのような形で終わっていますから、罰則規定とリンクさせる必要もないのではないかと。つまり、行政取締法規という形に純化させる方向で進めてはどうかというのが私の考えです。

以上、報告を終わらせていただきます。

三柴 ありがとうございます。まず統括者の側から先ほどのご質問にお答え出来る限りでお答えしたいと思います。まず行政の秘密にどこまで踏み込んでいくか、あるいは踏み込み方をどうするかという点です。まず比較法制度の観点からすると、アメリカやイギリスであれば安全衛生行政に関する手の内は・・・たとえばアメリカであれば CPL だか CLP だか、マニュアル化して公表しています。たとえば中小企業のように企業体力の豊富でない企業で法違反が認められた場合には、いきなり厳しい制裁を加えたりせず、段階的に講じていくべきであるなどということが明記され、なおかつ公表もされています。我々が日本にいながら Web で入手することさえできます。日本であれば監督指導要領に書いてあるようなことをアメリカでは公開しているわけです。日本ではそのようなものは公開されていませんから、たとえ基準があったとしても外部からうかがい知ることはできません。この点工夫が必要になると思います。

もう一点として、鎌田先生の分担報告書にコメントとして書かせていただきましたが、安衛研（現・労働者健康安全機構）の強制調査権限に関する規定についても、検討会の議事録などでポロっと言及していることもあるので、そういうものを拾っていただくのもありかと思えます。

我々の前回の報告書における法的要件の特定方法に関する示唆の件ですが、実際に罪刑法定主義の要請を充たすために違反の内容を特定していく過程で、法というのは手続であり、手続の中で結論を出していくものだという原則が活きる話だと思います。鎌田先生が提唱された安全配慮義務の手続上の特定の議論と同じで、立証責任を当事者のいずれかに課すことによって、証明できなかった側が泥をかぶるという形で決着をつけることとなります。分担報告書中、水色の帯で示していただいた示唆（鎌田資料2、59頁右段）はこれを応用しているわけで、未知のリスクに対応していくためには、安全という結果を出さなければならないことを事業者に求めるということです。仮にガイドライン等書かれている内容を遵守できないのであれば、事業者が独自に採用している方法によって結果が達成できるということを事業者側に証明させるという方法で、曖昧な書き方をしている条文の履行を確保するという手法もあるのではないかと。現状では、法、規則、通達という順序で、場合によっては JIS 規格を援用して、下に行くほど細かい書き方をすることで違反を明確化しようとしています。そうすると、安衛法第22条のような曖昧な条文は、下のルール（規則、通達など）に要件が定められていないと使い物にならないということになるので、それではリスクを防止出来ません。なので、規則には書かれていないけれども、法の趣旨に反する危険な状態であるようなケースについては、「危険ではない」ということを事業者に証明させる。そのような手順を行政の監督取締りの手続で実施できるようにしていくべきではないか、ということ述べた次第です。

鎌田 ありがとうございます。いずれもごもっともなお話で、各種処分基準およびその公表の方法・限界は色々な人に相談しながら調整を図っていくほかないと思います。三柴先生が仰ったように、手続的手法を用いて義務違反を明らかにする規制の仕方があるのではないかという点について、私もその通りだと思います。ただ、それが行政処分で完結している場合はともかく、罰則で担保されている場合にそのやり方が使えるのかという疑問はあります。つまり、立証責任を果たせなかった場合に義務違反ということで罰則を適用する際に、告発する側が証拠を集めなければいけないので、罰則で担保される場合にこの手法がどこまで使えるのか、検討が必要かと思います。安衛法は行政取締法規としてかなりの部分カバーできるわけで、もちろん司法処分が必要な場合も多々あると思いますが、行政取締法として完結できる仕組みを整備するという方向性も考えるべきかもしれません。この点安衛法は労基法と同じスタイルをとったわけですが、労基法には契約規制があり、同法13条で契約規制としてサンクションを与える仕組みになっています。そういう意味では労基法は柔軟な対応ができるわけです。

もう一点、安全衛生法の処罰対象は事業者ということで身分犯になっている一方、労基法は義務違反については事業者以外の人の責任も問えるようになっていきます。安衛法は労基法を引き継いでいるようにみえて労基法と違う仕組みになっているし、また行政取締法規のようにみえて行政刑法の側面が強い法律です。そういう独特の法体系であると言われればそれまでですが、もう少し整理できないものかと思いました。

三柴 鎌田先生と田中先生が着目されたところの、両罰規定を含めた刑法上の規定では、実際に結果が担保されていないのに制裁ができず取り締まれないケースが出てくるという点については、鋭いご指摘であり、なおかつぜひ提起していただきたい問題です。安衛法の目的は、やはり労災を減らすことが基本中の基本なので、それに見合うエンフォースメントを考えなければいけません。先ほど触れた手続的方法で構成要件を明確化するということであれば、一つには海外のように、規則等のレベルで罰則を定めるというやり方があります。どういうルールをつくるかは学術的に検討する機会ですから、自由に議論ができるだろうと思います。また、個々の現場の行政官がある意味法をつくるという危うさを懸念するのであれば、手順を踏んで命令を発し、その命令に従わなかった場合に罰則を科すという定め方もできるでしょう。個人情報保護法なども実際には執行されていませんが、そういう仕組みになっています。指導したうえで報告を徴収し、それでも従わないのならば命令を発し、それに従わない場合に刑罰を科すという形で、刑罰は最終手段として位置付けられています。その前提としての命令違反を刑罰の理由にするという手法です。さらには、一般刑事犯罪については刑事訴訟があるわけですが、今の話の延長上でいうと、“労働安全衛生訴訟法”なるものを安衛法の中に規定するという方法もあり得ます。

現場的にはいかがでしょうか。行政処分という方法だけで労災防止の実効性を上げられるでしょうか。それとも、刑事罰レベルで臨んである程度痛い目を見せないといけないケースがあるのでしょうか。この点について篠原先生、森山先生、いかがでしょうか。

篠原 ケースバイケースだと思います。安全衛生は労使の目指すべき方向が一致していますので、会社にしても労働者を怪我させて平気などということはありません。ただ、建設業などがそうですが、企業規模が小さいほど安全衛生にお金をかけることができません。石綿もそうですが、講ずべき措置の方がだ

んだん大きくなって、建設業では元請、製造業では取引先と関わっている末端の小さな会社ほど経費の面でしんどい思いをしますので、そういう構造的な問題もあるかと思います。人を雇っている業者は、働いている人が怪我をしたり有害な環境に置かれて命の危険にさらされることを決して望んでいるわけではありません。なので、刑罰があるから抑止効果があるのかといえ、私は疑問に感じるところです。

三柴 森山先生はいかがでしょう。

森山 刑事罰を科すには故意ないし危険性の認識が必要になりますので、たとえば社長が現場に全く関与せず、安全衛生のセンスも一切ない場合、故意も認識もなく過失という形になりますので、刑事責任を追及しづらい場合があります。こういう場合には、公表や事業停止などの行政処分、あるいは過料等の方法が効果的かもしれません。あるいは、事業者が違反している事実のみをもって処分を下せるルールがあればいいのかもしれませんが。

三柴 今お伺いしている課題は一義的で明確なルール違反以外で、刑罰を科すことの是非です。今ご指摘いただいたところが、その課題に大分お答えしていただけていると思うのですが、森山先生としてはやはり、もう少し無過失責任的な部分の刑事責任も問うことができれば、現場としては望ましいということでしょうか。

森山 他の現場の方とこういう考えを共有できるかはわかりませんが、私的にはそう思います。先ほど述べた点ゆえに刑事責任を問えないケースがありますので。曖昧なところについて刑事責任を追及しづらいこともあります。

鎌田 行政処分だけでは企業名公表はできませんよね。しかし、それを公開するという処分があってもいいのではないのでしょうか。

森山 確かにそう思います。

鎌田 ある意味企業にとっては相当痛手になり得ますよね。

森山 意外と気にしない会社もないわけではありませんが、ある程度の会社であれば相当気にすると思います。ただ、同じ名前の会社が複数あるので、その辺少々問題が生じるのではないかと思います。

三柴 最近の公表制度づくりに関与したのですが、それは思いつきませんでした。

森山 似たような名前の会社が迷惑を被る可能性もあります。

鎌田 公表制度で苦情言われるのは、たとえば行政が企業名を公表すると、NPO 法人などがブラック企業マップのようなものをつくるんです。しかし中には誤った内容を記載したマップもあるようで、それ

が困りごとになるようです。まあ、その企業がどこまで気にするかですね。

篠原 今のお話をうかがっていて思い出したのですが、最近社労士の方から相談を受けている事案があります。会社が死亡事故によって書類送検され労働局に社名を公表されました。会社はさほど不満を感じていないのですが、問題は技能実習生です。会社が有罪となると、技能実習ができなくなり、ベトナムから来た人を本国へ返さなくてはなりません。このように技能実習の存続にかかわる話になるので何とかできないだろうかという相談がありました。刑罰それ自体も問題ですが、法違反によって、厚労省以外の省庁をまたいだ技能実習制度や公共工事の受注にも影響が出て、会社の存続にも関わってきます。その結果遵法意識の高まりを期待できるわけで、そのような制度上のリンクも必要なのではないかと思います。

三柴 某技術系監督官の方に聞いた話ですが、開き直った事業者の中には罰金を支払った方がコストが安いからそのまま放置する人もいるということです。そうすると、もはや刑事罰を適用しても意味がありません。特に安衛法の罰則の中でも比較的軽い方しか適用できない条項であれば、刑罰があっても意味がない場合もあるようです。森山先生がご指摘のように、どこに焦点を当ててどの事業者に着目するかによろと思いますが、結局安全行動に対する意識に働きかけることが重要だということで、そう考えると手の内は広いに越したことはありませんが、刑罰でなければならぬわけでもないと思います。しかし、刑罰という威嚇効果を持った説得材料を伝家の宝刀として持っていることに意味はあるかもしれません。また、企業名公表制度は有効だと思いますし、技能実習制度など他のメリットと関わってくる制度であれば、行政的制裁ないし秩序罰のようなものであっても刑事罰よりも効果的な場合もあるでしょう。現在鎌田先生がなさっている議論は、極論すれば安衛法の刑罰規定は撤廃してしまっ、その分行政罰をコミュニケーション手段として、事業者らを安全行動に誘導するために最大限活用する方法を充実した方がいいのではないかと・・・

鎌田 私としては、行政処分を活用したうえで、それでダメなら刑罰もあり得るという考えです。行政上の義務違反が直ちに司法処分の対象となるような場合に、そこまで刑罰を多用しなければならないのかと疑問を感じています。三柴先生ご指摘のように、「最後の手段」というのも罰則のひとつのあり方かもしれません。労働市場法の分野ではそのようなルールが多いです。即刑事罰というのはよほど悪質な違反でない限りありません。多くの場合、まず行政処分がなされ、それを聞き入れない場合にはじめて罰則が適用されるのが普通です。なので、私としては罰則をゼロにするべきであると主張しているわけではありません。

三柴 一方で、刑罰規定があるからこそ、実際にはそれを発動しなくても伝家の宝刀として説得材料にできるという効果もおそらくあると思います。

鎌田 その通りです。

三柴 そういうことも含めて、安全行動・秩序作りのためにどのような手段が有効かという視点で考え

なくてはいけないと思うのですが、特殊性ばかり強調するのは適切ではないというのはご指摘の通りです。

鎌田 例を挙げると、労働者派遣の際の二重派遣は職安法第44条違反で、罰則が科せられます。ところが、労働者派遣法違反とすると罰則がありません。なので、特に労働組合を中心に派遣法よりも罰則有りの職安法の方がいいという主張がなされますが、労働者派遣法には派遣先に対する労働契約のみなし規定があり、職安法では逆にそのような規定は使えません。労働者個人の目線で考えると、違反があった場合には強制的に派遣先の従業員にしてもらった方がありがたい場合もあるわけです。ところが職安法にはそのような規定がなく、単に罰則が有るだけです。私法的な効力はないのです。労組はひたすら罰則、罰則で、私法的な救済には言及しませんが、労働者にしてみれば派遣先との雇用契約を強制した方がよほど救済につながるし、なおかつ派遣先に対する抑止効果にもなると思います。この辺りの議論はずっと平行線なんですけど・・・。

三柴 派遣法こそ特殊と言うべきか、学生に説明するときには、“黒い海の中にぽっかりと浮小島をつくった。小島の作り方は割と綿密である”と表現します。

鎌田 派遣法は一例として挙げたわけですが、罰則か民事的制裁かというときに、多くの人は罰則を支持・強調しますが、必ずしも罰則が有効とは限りません。

三柴 その通りですね。まさに「労働コミュニケーション法」だと思います。

ほかにご意見・ご質問等ございませんか。

畠中 細かい話になりますが、本日の報告では触れられませんでした。鎌田先生の報告書の中の死傷病報告の記述の中で、「または」「若しくは」「その他」「その他の」など条文における用語の使い方のルールに照らして、若干気になるところがありました。鎌田資料2の71頁右段「18.4.5.4 死傷病報告の提出要件」の箇所です。安衛則第97条第1項が定めている内容として、「労働者が労働災害その他就業中 又は事業場内若しくはその附属建設物内における負傷、窒息又は急性中毒により死亡し、又は休業したとき」は所轄労基署長に死傷病報告を提出しなければならない旨規定されています。まず、「その他」とありますが、「その他」と「その他の」では立法上使い分けがなされています。たとえば「Aその他B」という場合には、AとBはそれぞれ独立しているわけです。たとえば労基法第37条第5項（割増賃金の算定基礎から除外される賃金、下記参照）がその一例です。

第一項及び前項の割増賃金の基礎となる賃金には、家族手当、通勤手当その他厚生労働省令で定める賃金は算入しない。

これに対して、「Aその他のB」という場合にはAはBの例示であって、たとえば労基法第15条第1項（労働条件明示義務、下記参照）の書き方がこれに当たります。

使用者は、労働契約の締結に際し、労働者に対して賃金、労働時間その他の労働条件を明示しなければならない。この場合において、賃金及び労働時間に関する事項その他の厚生労働省令で定める事項については、厚生労働省令で定める方法により明示しなければならない。

死傷病報告の場合は、「その他」であって「の」が含まれていませんので、「労働災害」だけで完結しているわけです。そして、「その他」の後の「就業中又は事業場内若しくはその附属建設物内における負傷、窒息又は急性中毒」、これで独立した一かたまりで、先ほどの「Aその他B」のBの部分に当たるところです。労働災害がAの部分で、Bの部分が「就業中又は・・・急性中毒」ということになります。これら「により死亡し、又は休業したとき」、つまり労働災害（A）により「死亡し、又は休業したとき」、あるいは「就業中又は・・・急性中毒」（B）により「死亡し、又は休業したとき」は死傷病報告を提出しなければならないということです。

鎌田資料2、71頁右段に「この条文の読み方については」①と②の可能性があると書かれていますが、そもそも②は条文の読み方としては存在しえない考え方です。その後で②の解釈が正しい旨書かれていますが、それも誤りであると思います。

森山 現場の視点からの補足になりますが、過労死については認定に非常に時間かかります。労働者死傷病報告は毎年年末に締めて4月7日くらいまでに提出を受けないと入力できませんので、死傷病報告の統計には入ってこない場合が多いです。過労死の事故が発生して、認定されるまでに労働者死傷病報告を提出する会社は少ないので、こちらとしても認定されないと入力していいのかどうか判断がつきかねます。だいたい集計締日の後に入力ないし提出になりますので、死傷病報告の統計としては反映されないという実態があります。

畠中 たとえば1月や2月に脳心臓疾患で倒れて労災認定の申請が出て、その年の9月か10月頃に認定がおりれば死傷病報告として出てきます。

森山 ご指摘の通りです。

畠中 全国的な数字でいえば何百件という数字が入っているわけではありませんが、数件ないし数十件程度の数字ではあります。

森山 そうですね。

畠中 鎌田資料2では事故だけが対象と書かれていますが、この点も正確ではないと思います。

鎌田 要するに過労死でも提出義務があるということですね。

畠中 そういう場合があります。

鎌田 先ほどの話でいうと、②の解釈はあり得ないわけですから。現場でもそういう感覚なのでしょうか。

畠中 実務としても提出が間に合ったものは統計の中に含まれています。

森山 おっしゃる通りで、間に合ったものが統計の中に入っています。

鎌田 ありがとうございます。大変参考になりました。

畠中 もう一点ですが、労働者の申告権（安衛法第97条）についても触れられていましたが、国会に提出された安衛法の原案は、労基法から分離独立した法律であるがゆえに、当初は労基法と同じ文言でした。しかし衆議院の社会労働委員会で修正を受け、「・・・申告して是正のため適当な措置をとるように求めることができる」とされました。この経緯は非常に重要だと思いますので、沿革の項目に書かれた方がよろしいかと思えます。

〔労働安全衛生法〕

第97条 ① 労働者は、事業場にこの法律又はこれに基づく命令の規定に違反する事実があるときは、その事実を都道府県労働局長、労働基準監督署長又は労働基準監督官に申告して是正のため適当な措置をとるように求めることができる。

② 事業者は、前項の申告をしたことを理由として、労働者に対し、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

〔労働基準法〕

第104条 ① 事業場に、この法律又はこの法律に基いて発する命令に違反する事実がある場合においては、労働者は、その事実を行政官庁又は労働基準監督官に申告することができる。

② 使用者は、前項の申告をしたことを理由として、労働者に対して解雇その他不利益な取扱をしてはならない。

鎌田 そうなると、労基法とは違ってくるのでしょうか。

畠中 全く違います。この条文の法的効力がどうなのかという議論が重要になってくると思えます。

鎌田 このインプリケーションは何でしょうか。

畠中 まさに条文に書いてある通りです。単に申告することができるだけでなく、申告した上で是正のため適当な措置をとってくださいと、そこまで言えるわけです。

鎌田 分かりました、以前議論があったのを憶えています。つまり、申告を受けた後の行政裁量との関係の問題ですね。

畠中 そうです。この規定が法的にどのような効果を持つかについては、あまり議論されていません。ぜひ鎌田先生に取り組んでいただければと思います。

鎌田 先ほど少々触れましたが、基本的にはたとえ法違反の申告を受けたとしても、行政裁量はかなり

広範なもので、必ずしも対処しなくてもいいわけですね。しかし、安衛法第97条第1項の文言からすると、行政が放置することは許されないと言い得るのではないかと、という解釈があり得るわけですね。

畠中 まだ確認していませんのでハッキリしたことは言えませんが、国会での修正の段階におけるやり取りを調べられたらよろしいかと思えます。

鎌田 行政法やコンメンタールの類でいうと、この条文の文言があるから行政裁量はないという意見に対して、判例は割と冷淡です。結果、労基法の申告権とさほど違いは出てきません。

三柴 要は、是正のための措置を求めることができるに過ぎない、と。

畠中 一口に申告と言っても、その内容に濃淡があるわけですから、実際には法違反が認められない場合もあるでしょう。だから、全部の申告について行政が対処する義務があるかといえば、必ずしもそうは言い切れないでしょう。

鎌田 しかし安衛法のこの規定は、労基法の申告権並みのレベルではなく、もう少し・・・

三柴 もう少し踏み込んだ要求ができる規定と解してもいいでしょう。

鎌田 行政裁量との関係でいえば、裁量権の逸脱という理屈をどう結び付けるかですね。

畠中 そうですね。

鎌田 これについて書かれた本などはないのでしょうか。

畠中 この問題についての文献はないですね。

鎌田 これは法的な議論としては大ネタと言えますよね。

三柴 本当にその通り。大ネタですね。

畠中 この問題はやはりきちっと議論していただければと思います。

三柴 少なくとも言及だけはしていただけるようお願いします。

鎌田 この問題だけで論文が一本書けそうです。

三柴 本当にそのくらいの大ネタですね。

鎌田 ともあれ、国会で修正がなされた話は初めて知りましたので、反映させていただきます。

南 鎌田先生、よろしいでしょうか。今、労働安全衛生法上の申告に関して Google で検索をかけると、最高裁の昭和 57 年 4 月 17 日判決との関係でこの規定を入れたのではないかという内容が書かれている書籍がヒットしました。要するに労働基準法上は単なる申告しか認めていませんが、安衛法は「是正のため適当な措置をとるように求めることができる」と書いているのは、労基法上の申告権について、申告は労基署の監督権発動の有力な契機をなすものであっても、監督官等に対して調査などの措置をとるべき職務上の作為義務まで負わせたものと解することはできないという原審判決を是認した判例（最高裁昭和 57 年 4 月 17 日判決）があり、それを乗り越えるために第 97 条第 1 項のような文言にしたのではないか、といった内容です。

畠中 しかし年代的に合わないようですね。安衛法は昭和 47 年制定ですから。

南 確かにそうですね。

三柴 その判例を批判する趣旨で学者が書いたというのであれば分かりますが・・・。

南 申し訳ありません、余計なことでした。

鎌田 いえいえ、まさにその最高裁の解釈がネックになっています。安衛法第 97 条の書き方の違いは、それを考慮すべきという学説はあります。ただ、その最高裁判例は変更されていませんから、現在もそのままですね。

南 たぶん変更されていないと思います。

三柴 法学者以外の先生方に解説すると、安衛法にも労基法と同じように、法違反があれば行政に申告できる旨の規定があるのですが、日本の最高裁は、それは単なる情報提供で行政の仕事を促すためのものに過ぎないのであって、行政が一定の行動をとらなければならないということにはならないと解しています。その点に関して今議論をしているところです。

森山 罰則規定がある場合は公益通報者保護法における調査義務があるということですが、実質的にはあまり変わらないのかもしれませんが。ただ、罰則のない義務規定もありますので、そういう場合は微妙になってきます。

三柴 なるほど、ホイッスルブロー法によって、罰則がついている場合には違ってくるわけですね。

森山 ただ、基本的には保護対象は在籍中の労働者です。細かいことを言えば、家内労働者は労基法の適

用対象ではありませんので、公益通報者保護法は適用されないということになります。

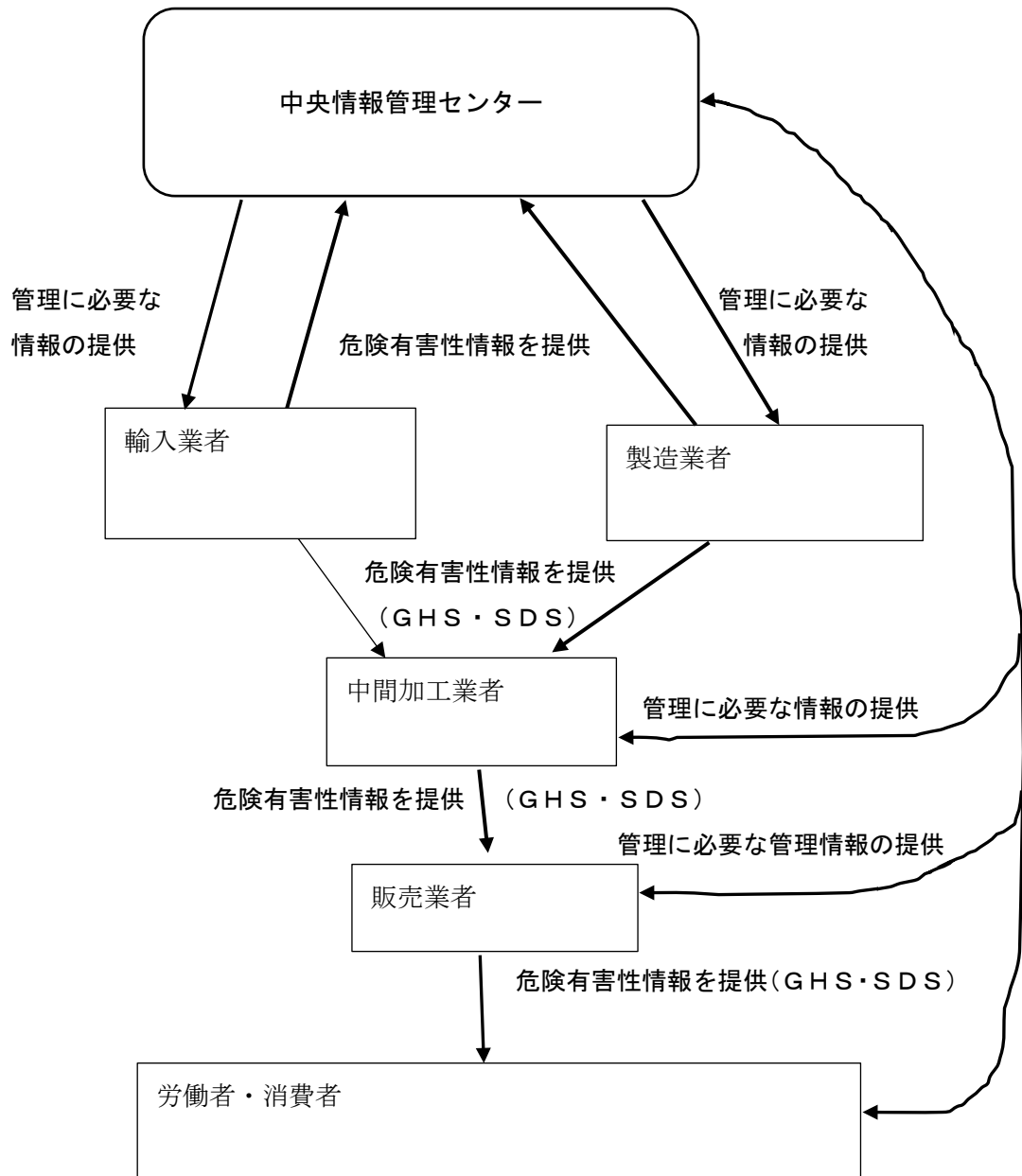
鎌田 公益通報者保護法は改正されて、退職1年以内であれば保護の対象となりました。ともあれ、いろいろと貴重なご示唆をありがとうございました。

三柴 いずれにせよ報告書で言及していただければ、今後の課題となりますので、鎌田先生に限らず、現時点で取り組まないにしても今後の検討課題として示唆していただければと思います。

鎌田 判例の変更を求めるような提言までするかどうかは別として、ぜひ取り組んでみるつもりです。

三柴 それでは、本日はここまでにしたいと思います。大変有意義な議論をいただきましてありがとうございます。

化学物質情報総合管理法（仮称）体系



化学物質の危険有害情報に係る総合管理に関する法律案要綱

第一 目的

この法律は、多種多様な化学物質の危険有害性に関する情報の体系的な収集・評価や迅速な情報提供を行うことで労働者、消費者の身の回りの化学物質からの保護及び環境保全を目的とする。

第二 定義

化学物質とは元素及び化合物をいう。

第三 化学物質に係る危険有害性情報の収集、管理及び閲覧

- 一 何人も、化学物質の製造・輸入等の状況に応じて、労働者、消費者、環境への影響全体を踏まえたりスク評価を適切に行うとともに、危険有害性情報を体系的・一元的に収集しなければならないこと。
- 二 収集した危険有害性に関する情報を、主務大臣又は主務大臣の指名する者に提出しなければならないこと。
- 三 主務大臣又は主務大臣の指名する者は収集した化学物質に係る危険有害性情報を一元的に管理できる基盤を構築し、当該基盤に情報を集約すること。
- 四 収集した情報は、何人も自由に閲覧、活用することができること。

第四 化学物質の伝達に係る必要な措置

何人も化学物質の譲渡提供に際しては、その危険有害性に関する情報を、GHSに従って、提供しなければならないこと。

第五 他の法律との関係

化学物質の危険有害性情報の伝達に関し、別の法律で定めがある場合は、その法律によること

私に関わった化学物質対策

半田 有通

どう考え、何をやって来たか

- 1 必要な所に、必要な措置
- 2 そのために必要な情報の伝達
- 3 現場の労使で協議
- 4 専門家の支援
- 5 縦割りの是正：化学物質情報総合管理法(仮称)
情報の中核：NITE、日本バイオアッセイ研究センター)

年	事 項	備考
1988(昭63)		ILOから質問票到来
1990(平2)		ILO第170号条約 職場における化学物質の使用の安全に関する条約
1992(平4)	MSDS告示(通算・厚生も)	
1999(平11)	安衛法改正 57条の2(640物質にMSDSを義務化)	告示から法律へ
2001(平13)	エチレンオキドを特化物に追加	必要な所で必要な措置
2001(平13)	ダイオキシン対策で安衛則(第1章の2 592条の2～592条の7)	
2002		ヨハネスブルク・サミットでWSS
2005(平17)	安衛法改正(リスクアセスメント義務化)	
2006		SAICM採択(2020年までに)
2010(平22)	職場における化学物質管理の今後のあり方に関する検討会(名古屋俊士 座長)	
2011(平23)	大阪印刷工場の胆管がん事件	
2012(平24)	安全衛生規則改正24条の14、24条の15、24条の16(全ての危険有害物質に係る努力義務)	平24年1月公布、4月施行 24.3.29基発0329第7号 化管法施行規則も改正
2012(平24)	JIS Z 7253(経産・厚労協同告示)	安衛法と化管法を繋ぐブリッジ 24.3.29基発0329第11号
2012(平24)	有機則、鉛則、特化則改正(一部性能要件化)	平24年 4月交付、7月施行
2012(平24)	今後の化学物質管理政策に関する合同検討会 中間報告	
2014(平26)	安衛法改正(リスクアセスメントの対象を拡大)	116物質→640物質
2019年(令元)	職場における化学物質等の管理のあり方に関する検討会 検討開始	令和元年9月2日
2021年(令3)	同 中間報告	令和3年1月18日

三柴 本日もご参集ありがとうございます。共有画面に本日の開催要項を提示しています。本日も分担報告書を執筆している方への留意点をお伝えし、メインイベントである法改正提案の検討を行います。これは、先ごろ実施した行政官向けのアンケート調査の中で、安衛法改正に関する提案・提言が相当数寄せられていますので、それを皆さんに検討していただき、取り上げるべきものとそうでないものをえり分ける作業を行っていきたいと思います。次いで研究経過報告をお願いします。本日は時間の都合上できないかもしれませんが、本プロジェクトの研究計画では、安衛法と安全配慮義務との関係、すなわち安衛法が民事裁判でどう使われるかという点についても検討したうえで報告書に盛り込み、ひいては発刊する体系書に記載しようと計画しています。安衛法にも様々な種類があるのでまずそれを整理し、整理の仕方の是非を検討した上で、それが安全配慮義務や民事上の過失法理とどう関わるかについて検討していきたいのですが、本日はそのさわりの部分ができればと思います。そして今後の予定の確認、さらには横断的検討課題について担当者の確認をして終えたいと思います。

では早速、分担報告書執筆者向けの留意点をお伝えします。まずチェックをさせていただいて気になったのは、関連規定の項目に書かれている内容がバラバラで、私の方で趣旨を上手くお伝えできていなかったかもしれません。「関連規定」というのは、ある対象条文について逐条解説していただくわけですが、その条文に安衛法の中で関連する規定があれば言及していただき、それがどう関わるのかを書いてください。さらに、たとえば建築基準法のように安衛法以外の関連法規があるならば、それも挙げていただいて、どのような場面でどのように関わってくるか、ひょっとすると競合規定になるかもしれない、そういった内容を拾い上げて書いていただきたい。安衛法の対象は、他の労働法規に比べても幅が広く、第3条等に明らかなように、機械器具や化学物質の譲渡提供者など労使以外の者を名宛人にしています。当然、同じ事象に対して他の分野の法規が適用される可能性があります。そういうものも拾い上げて、その関係も含めて書いていただきたいということです。

それから、本プロジェクトの基本的な目的は、現場のリアルがみえる体系書をつくることです。技術系以外の方が読んでもピンとくる体系書に仕上げたいと思います。これまでの概説書はどうしても文字情報が多く、専門家以外にはピンとこないものも多く見受けられます。ですから、判例、実例、運用実態を徹底的に調査してその条文が現場でどう使われ、どういう意味をもっているのかを見える化していただきたいです。運用実態については先に共有させていただいた行政官向けの調査結果を積極的に引用していただき、これは“Must”と考えてください。その際、去年実施した行政官向けの調査については、ここにあるような引用をしてください。また、石崎報告書で挙げられている厚労省監督課公表の事案については、ここにあるように引用してください。

法的用語を含めた技術的用語については、必ず用語解説を徹底していただきたいと思います。その分野の専門家からみて当たり前の言葉であっても、それ以外の人にとってはとそうではないということがままありますので、用語は徹底的に解説してください。縷々申し上げているのは、“サルでも分かる文章”です。新聞記者から聞いた話では、「中学生でも読める文章を書け」と仕込まれるそうですが、本プロジェクトでもそれくらいの意気込みで執筆してください。当の私が書いている文章がそうなっているかと言えば自信はないのですが、ある程度の知性と理解力があれば専門知識なしでも読める程度の文章は書いているつもりです。自分が聞き手になったときにその文章が理解できるかどうかという視点を持っていただきたいということです。その際に、自身の専門分野以外の技術についてネット等で調べていても理解できないことが多々あります。そもそも調べ方がわからなかったり、情報にアクセスできてます

まず混乱することもあります。そういう状況が当然生じるので、その分野の学生にバイト代を払って教えてもらうのはどうかと考えたのですが、その方法はひとまず断念し、本プロジェクトにご参加の先生またはその人脈、あるいは自身で探した専門家に、解説していただければ謝金をお支払いしますので、そのような方法もご検討ください。繰り返しになりますが、平易な表現を心がけてください。ただ、文章の平易化は後回しにして、まず情報の洗い出しを進め、書くべきことをざっと書いてそれを後で分かりやすく書きなおすという方法でもかまいません。最終的に分かりやすい文章にまとめてください。

それから「研究の目的」の項目において、先ごろ ML でお伝えした修正をお願いしたいと思います。分担研究の目的は、「枝番号や附則を除き 123 条ある安衛法のうち第〇条から第〇条について、その課題を果たすことにある」という書き方にしてください。「枝番号や」という部分を各自の分担研究報告書に記載してください。

以上が特に逐条解説の分担報告書を執筆していただいている方々への留意点です。次いで本日のメインイベントである法改正提案等の検討に入りたいと思います。縷々申し上げてきました通り、昨年度に行政官・行政官 OB に向けて一斉に、本プロジェクトの関心事項についてアンケート調査を実施しました。その際質問の中に法改正の提案があればお願いしますという内容を盛り込みました。最初の方では、安衛法や紐付き政省令の適用の実際をきく質問にしましたが、後の方では専門家（学者等）に検討してほしい事柄を選んでくださいという質問を設けました。筆頭に上った解答が「危険を及ぼすおそれとは何か」でした。選択肢をこちらで示して選んでいただくほか、自由記述をしていただく形にしました。そして、今回取り上げる問題ですが、現行安衛法について改正が必要と思われる内容を示してくださいという質問を設けたわけですが、最後の方で、職種と本プロジェクトにご協力いただける方は手を挙げてくださいという項目も設けたのですが、これに精力的にご回答いただけた方が 10 人ほどいました。今後ぜひ何らかのご協力をいただこうと思っています。話を元に戻しますが、4 で得られた回答について、本グループで検討したいということです。得られた回答も様々で、分量的にも長いもの短いもの、内容的にも無理じゃないかと思われるものから、なるほどその通りと思わせるものまで、実に多様な回答が寄せられていますので、選別を進めていきたいと思っています。私の方で逐次読み上げるので、先生方の方で報告書で取り上げるに値するか、妥当性はどうかといった点についてご議論いただきたいと思っています。方法としては、まず私が行政官等の意見を読み上げます。それについて Zoom の「反応」ボタンで賛否を示してください。

それでは、法改正提案について逐次検討することとします。まず監督官の方から一側足場の墜落防止措置等に関する改正提案がありました。次の通りです。

(1) 一側足場の墜落防止措置等

一側足場についてはその構造上、作業床の片側（建地のない側）は手すり等の墜落防止措置が講じられないものであり、本足場が安全衛生の観点から優先して設置されるべきところ、本足場を設置することが可能なだけのスペースがあるにもかかわらず、より簡易な一側足場を設置し、墜落の危険のある足場で労働者が作業している状況も認められることから、一側足場の設置の基準等について、一定の考慮が必要ではないかと思料する。

(2) 足場の倒壊防止関係

法定の壁つなぎの設置間隔が安全の確保から考慮して適切であるか。多くの現場においては法定の設置間隔は広すぎるとして、法定の設置間隔より狭く、法定よりも安全側な間隔で設置している。また、

控えの設置についてもより詳細を検討すべきではないかと思料する。

吉川先生、以上の問題について解説していただけますか。

吉川 すみません、私はトンネル関係が専門でして、この問題は大幢先生がご専門です。あるいは、他の監督官の方がお詳しいかもしれません。

三柴 それでは、篠原先生をお願いします。

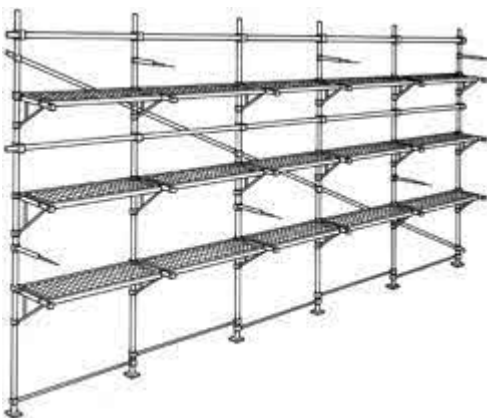
篠原 簡単に説明させていただきますと、建地(たてじ)というの地面から空中に向かって伸びているパイプのようなもので、それが1本しかないので足を乗せる場所が狭くなってしまいます。本足場は建地が2本付いているので、幅が40センチ以上の作業床が設けられます。基本的に2メートル以上の場所は安全な足場を設けなければならないということなので、十分な作業床を確保するためには本足場でなければなりません。敷地が狭いなどやむを得ない場合は一側足場を使う場合もありますが、基本的には本足場が必要なので、例外的に一側足場を使用する際の基準について述べている見解であると思います。

三柴 ありがとうございます。(2)の方はいかがでしょうか。

篠原 壁つなぎがないと足場がずれたり建物と反対方向へ倒れたりすることがありますので、具体的な寸法は忘れましたが、壁と足場をつなげる壁つなぎには設置基準がありますが、その間隔が広すぎ、実際の現場では法定の間隔より短く設置することによって足場の倒壊等を防いでるとのご意見です。

三柴 森山先生にもお尋ねしてよろしいでしょうか。

森山 チャットに一側足場の図を掲載しました(下図参照)。ちなみに私の周囲では「ひとかわあしば」と読む人が多いですが、「いっそくあしば」とも読みます。



安全性からいえば本足場の方が安全です。一側足場は中さんが不要なので、かなり落ちやすいです。狭隘な場所には一側足場、そうでない場所には本足場という原則はありますが、省令では定められていない感じなので、本足場を設置できるほどのスペースに一側足場があっても違反ということにはならないと思います。

三柴 今共有画面に提示されたものが一側足場ということでしょうか。

森山 そうです。一側足場です。手前には何も支えがなく不安定ですが、その代りに建物が支えになるわけです。建築作業の場合、足場が組まれた時点では建物が存在しないので、大変落ちやすくなります。また、こうして図で見ているよりも実際はもっと狭いです。床の部分の幅が非常に細くなっています。

提案の「(2)足場の倒壊防止関係」ですが、まず壁つなぎについて説明すると、建地が曲がってしまうと折れてしまうので、そうならないように一定間隔ごとに固定して建地の縦方向のゆがみをおさえるためのものです。つまり、風荷重を考慮しないという問題です。無風状態で足場が振動などで倒壊しないような基準が定められていますが、風が吹くと足場が荷重を受けるので、法定の最低基準だと足場が倒壊するという考え方だと思います。

三柴 結局今の基準では安全を保てないことがあり得るということでしょうか。

森山 そうです。風が吹くと安全を保てなくなります。この点仮設工業会が基準を設けていますので、必ず指導はしますし、実際に放置すると倒壊するので事業者も指導には従っています。

三柴 仮設工業会が出しているガイドラインは行政からも遵守するよう指導されているのに、危害防止基準として設定されていないのはなぜでしょうか。

森山 もしかすると他の条文に性能要件のような規定があるかもしれません。それを適用すれば結果的に壁つなぎを増やすことになるかもしれません。この点まだ検討していないのでハッキリとは分かりませんが。

三柴 ありがとうございます。

角田 共有画面に提示した画像をご覧ください。壁つなぎのイメージはこのような感じですか。

壁つなぎで躯体に固定する



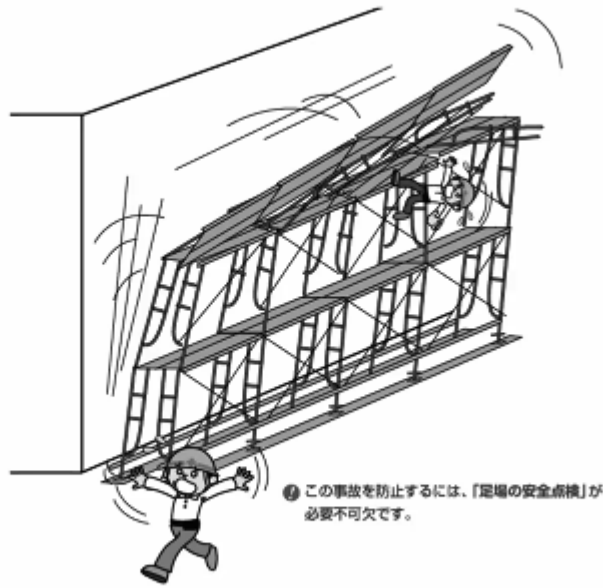
壁つなぎの間隔

垂直方向	水平方向
9 m以下	8 m以下



この画像の右側に縦に伸びているものが建地で、これと壁との間の支えになっているのが壁つなぎで、画像に記載されているように垂直・水平方向に一定間隔で設置されています。

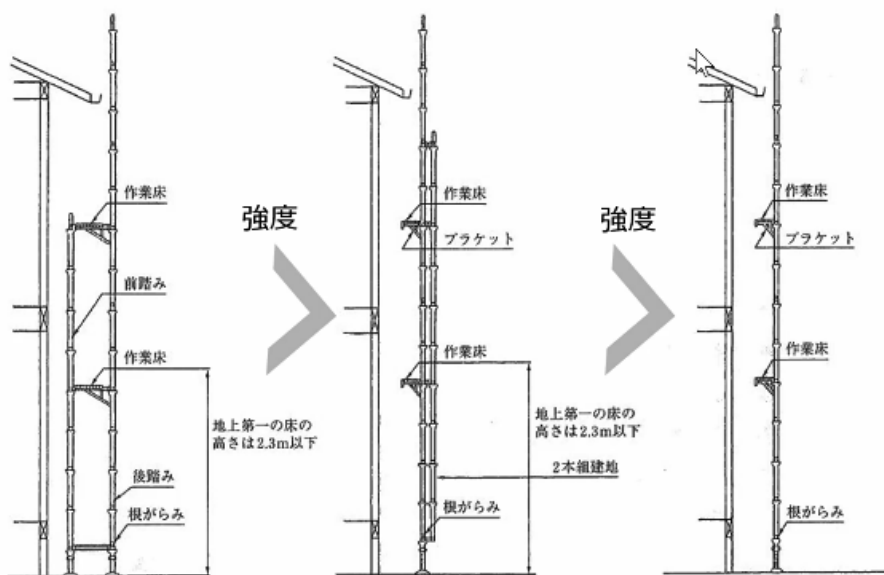
壁つなぎがないと・・・



安全教育センター

上の図は特別教育の資料ですが、壁つなぎがないとこのように倒壊するということを示しています。枠組み足場でも垂直9m、水平8mで設置されていますが、実際にはこれより短いスパンで設置されていることが多いです。

標準的な組立て



安全教育センター

また、先ほどの森山先生のお話の補足になりますが、一側足場の図をご覧ください。横から見た図になります。非常に脆弱な構造になっているのがお分かりかと思います。非常に狭隘な場所で設置されていますが、使っている方としてもグラグラするのを感じます。

三柴 先ほどご説明いただいた壁つなぎですが、そこに足場を設置するわけですか。

（※画像をもとに壁つなぎの設置場所や役割等について角田委員から説明）

角田 工事の途中では壁つなぎを設置できないことがあります。パトロールでそういう場面をみると、足場自体が非常に揺れ、危険な感じがします。なので、壁つなぎは必須であると言えます。

三柴 ありがとうございます。特に建設安全等がご専門でない方、他に質問等ありませんか。

原 この問題に関連する安衛則の規定は、第何条あたりでしょうか。

森山 提案の(2)の方からいきますと、安衛則第 570 条です。(1)は安衛則第 563 条に関連しますが、一側足場には同条が適用されないので、簡素なものになってしまうということです。

三柴 なるほど、分かりました。では、基礎知識を共有できたところで、これを取り上げるに値するかを判定していただきたいと思います。

山本 その前に一点おうかがいしてよろしいでしょうか。先ほど、仮設工業会でもう少しせまい間隔での設置基準があるので実際にはあまり問題はないというお話がありましたが、そこに加入していない業者も結構あるものなのではないでしょうか。いわば“もぐり”の職人集団のような・・・

森山 あると思います。いわゆる「抱き足場」というのがありますが、単管で適当に作るものです。足場と言ってもピンからキリまでありますので、下手すれば本当に倒壊しそうなものもあります。

山本 法令に定めることで、そういったところにも縛りがかけられるという意味があるわけですね。

三柴 それでは改正提案(1)について、検討するに値するとお考えの方は Zoom の OK ボタンをお願いします。

原 これはどういう観点からの改正提案でしょうか。たとえば、足場の設置基準を安衛法第 21 条と関連して検討するのか、あるいは山本先生がご指摘のように業者の加入を強制ないし監督する方向で改正しようとするのか・・・。

三柴 一側足場でよしとする場合を限定すること、あるいは一側足場を使ってはいけない場合を特定す

るという形での改正になると思います。また、一側足場を用いるのであればどのように設置すれば安全なのか、特定の基準として明記するということになるでしょう。(2)については仮設工業会が行っている指導をそのまま危害防止基準に移行する趣旨ではないかと思います。

原 ありがとうございます。

三柴 それでは、OK ボタンの数から、賛同いただけましたものとします。では、次の改正提案です。

(1)事業者らの目的が、労働者の安全と健康の確保よりも、本法に違反しないことが目的となってしまうほど複雑かつ膨大である。

かなり一般論的ですが、法改正提案としては、法を簡素にしてくれという要望かと思います。これについて、ご意見ほか異論・反論などございましたらお願いします。まあ、抽象的すぎて何とも言いようがないかもしれませんが、平成28年度までの本プロジェクトの前身となるプロジェクトにおいて、某先生から今の安衛法の上に安全衛生基本要綱のようなものをつくり、本法では書けない理念的な事柄、たとえば危険を創出する者に管理責任を負わせるといった内容を安全衛生憲法のように定めてもいいのではないかという意見がありました。現行安衛法の第3条のような内容を充実させた安全衛生要綱のようなものをつくってもいいのではないかということです。たとえばこの改正提案をそういう趣旨だと受け止めた場合、そういう手法に賛成かどうかご意見いただけますか。要するに訓示規定の集まりのようなものをつくるということです。それによって安衛法が何を目指しているのか、その趣旨を素人にも分かりやすくすべきであるという提案が以前ありました。畠中先生からは、たとえば安衛法第21条以下あたりに、基本的に講ずべき措置等が明確に規定されているがゆえに、現行の安衛法は下手にいじらない方がいいとお考えもうかがったと思いますが、森山先生はいかがでしょう。

森山 私が複雑だと感じるのは、法律、政令、省令のほかガイドライン等に散らばっているという点なので、それらを分かりやすくホームページなどにまとめて書けば、このような複雑さは解消されるのではないかと考えています。私としては、危険源ごとに、たとえば「プレス」と検索すればプレスに関する法規制の内容が分かるような仕組みにしてくれれば、我々としても指導しやすく、事業者側も分かりやすくなるのではないかと思います。そのような仕組みは現在ほとんどありません。職場の安全サイトで検索すれば災害事例などはヒットしますが、法令や規制内容に関してはどう検索すればいいのか、素人にとっては分かりにくい状況です。たとえばプレスが動力機械に含まれるといった、危険源をどう分類してどう探せばいいのかが難しいところなので、必要な情報にすぐたどり着けるような知識があればいいのかなと思います。そのようなニーズに応える準備があれば非常に効率的に運用できると思います。

三柴 そうすると、ルール自体を変えるのではなく検索を可能にするような体系づけをするというイメージでしょうか。

森山 そうですね。そのようなポータルサイトのようなものがあれば効率的だと思います。化学物質関連の規制が分かればコンプライアンスにも資すると思いますし、分かりやすくなると思います。

三柴 今回の安全衛生サイトでも、法令や政省令の検索システムは付いているのでしょうか。

森山 あります。しかし、「プレス」で検索したとしてもプレスに関する規制を全て網羅的に探すのは困難であって、このような作業は技官や監督官でないとできません。逆にそれだけで十分仕事になっている面もありますので、検索すればすぐに見つかるような手段があればいいかなと思います。

三柴 たとえば化学物質であれば、化学物質そのものを検索用語として検索すれば、それに関連する法令やガイドラインがすぐにヒットするようなイメージでしょうか。

森山 まさに SDS のような感じですね。

三柴 SDS には関係法令の記載が義務づけられていたのでしょうか。

森山 書くことになっていますが、記載漏れがあることがしばしばです。SDS はパッと見た感じではなかなかよくできているのですが、よく読んでみると出来栄としては疑問を感じるものが多いです。

三柴 ありがとうございます。他の先生方から何かご意見等ございませんでしょうか。

原 素朴な疑問ですが、この監督官の方は、事業者のどのような言動からこのような所感を抱くに至ったのでしょうか。もしかすると、安衛法に違反しないことに神経を使うあまり、かえって労働者の安全や健康がないがしろになってしまうような本末転倒ともいえる適用のあり方が見受けられるのかもしれない、などといったことを想像したのですが、そのような可能性が現行の安衛法に潜在するのであれば、本プロジェクトで議論してもいいのではないかと思う次第です。

三柴 実はアンケート結果の後ろの方に、技官の方の熱い思いを込めた文章があります。そこには、極論すれば安全衛生は法令よりもリスクの方が重要であり、それが分かる行政官を充てないとどうにもならないとのことです。ここは誤解だと思いますが、本プロジェクトで事務系・文系の人に安衛法を分かるようにしようなどんでもないことだ、とのことです。そのようなご意見もありました。森山先生、そういう意見も念頭に置きながらいかがでしょうか。

森山 やはりリスクは技術的ではなく法的に扱いすぎると、リスク管理としてはどうかなと思うところがあります。災害防止をあくまで法的な観点からしか捉えていない担当者や社労士などの方々が、労基署の是正勧告等に対し、形式的には合法だが安全衛生上あまり実効性のない措置を講じて「形式的には違反でないからもういいでしょう」という対応をすることがあります。この監督官の方は、そのような状況を念頭に置かれていたのかもしれない。

三柴 安衛法の魂が伝わるように、再発防止であれば過去にどういう労働災害が発生したがゆえにそのような規定が設けられたのが伝わるようにしてほしい、という意図かもしれないということでしょう

か。

森山 まあ、その辺りは我々がきちんと説明しなければならないと思います。

三柴 要するに、リスクコミュニケーションを適切に行い、現場を踏まえてどこが危険だからどのようにすべきで、そうしないとどのような目に遭うかといったこと、あるいは単に脅かすだけではなく、それが経営にどのように影響するかといったことも含めて、人が絡んで伝えていくことが重要であるという趣旨も含むのでしょうか。ですから、この提案については賛否を問うよりも、こういう意見があったということにとどめておくということにしたいと思います。

では次に、また足場の問題ですが、監督官からの提案です。

- | |
|--|
| <p>(1)足場について、本足場が法の適用を受けるが、業者によっては法の適用を逃れるために、場所的な余裕があるのに、一.五(正式な名称ではない)側足場(本足場から柱を一本飛ばして抜く足場)が認められ、違反勧告ができない状況であり、抜け穴をふせぐ改正があつてよいものと思料。</p> <p>(2)現行、保護帽(ヘルメット)について、現行、飛来・落下防止のために着用義務がある。墜落危険がある場合にも、着用義務とした方がよいものと思料。高層住宅の屋上の端で作業している場合、ヘルメット着用していなくても違反が切れない。(その場合、より性能の高い墜落用のヘルメットの着用に一本化したらと思料)</p> <p>(3)法改正により「安全带」から「要求性能墜落制止器具」という名称に変わったが、とにかく長過ぎて現場の人に説明してもピンとこないようであり、帯ではないが、安全带の名称をそのまま使った方が良かったのでは。また、名称を変えるにしてももっとわかり易い言葉にすべきでは。</p> |
|--|

専門外の方もお分かりいただけるとと思いますが、角田先生、解説をお願いしますか。

角田 (1)の提案は、今までに聞いたことがないので、「一.五足場」つまり「本足場から柱を一本飛ばして抜く足場」というものが分かりません。(2)については、墜落の危険がある場所でも保護帽の着用義務が欠けている部分があつたと思います。公共工事ではいかなる作業であっても、飛来・落下があろうがなかろうが、ヘルメットは100%着用されていますが、一戸建て住宅の建築などにおいては、公共工事に比してヘルメットの着用がなされていない場合が見受けられますので、少なくとも建築工事の場ではヘルメットの着用を義務付けてもいいかと思料。そういう意味では、ヘルメットの着用義務の範囲を広げた方がいいと思います。

三柴 一定の高さ以上の高所作業の場合、あるいは足場を使う作業の場合は、必ず保護帽を着用すべきとする規制はあつたでしょうか。

角田 条文の詳細は失念しましたが、たしかあつたと思います。

三柴 玉泉先生、いかがでしょうか。

玉泉 墜落については、「はい作業」において墜落の危険を防止するため、また5t以上のトラックに乗る

場合に安全帯などは必要ではありませんので、墜落防止のためのヘルメットの着用が義務づけられています。建築現場の場合、高層住宅の上で作業している場合に、飛来落下防止用のヘルメット着用が義務づけられます。ここでいうのは、屋根から落ちたときに後頭部を打ちつけるので、飛来落下用だけのヘルメットではダメだということだと思います。ヘルメットは墜落防止用で横に強いものもありますので、それを着用すればいいのですが、そもそも建設現場においてはヘルメットの着用義務が、高層住宅で上で作業をしている場合にのみ課せられていますので、建設現場で一般的に着用義務を課すとはどの条文にも書かれていません。その点が従来からの規制の弱点だと思います。高層住宅ではない建設現場で屋根の上へのぼった時は、法令上ヘルメットは不要になっているのです。

三柴 先ほど触れたはい作業の“はい”を漢字で表記するとどうなりますか。

玉泉 「揃」と表記しますが、第二水準の漢字にも含まれていない字です。平凡社と小学館の漢和辞典には載っていますが、他の漢和辞典には載っていませんでした。

三柴 どういう意味の言葉でしょうか。

玉泉 もともとは「はえ」というのですが、手偏に旧字体の「並べる」です。要は並べていく作業で、米俵などを積み重ねる作業のように、どんどん荷物を上に積んでいくため、人も上にのぼっていくわけです。墜落すると横や後ろが当たりますので、横と後ろの衝撃に強いヘルメットを着用するわけです。安衛則第427条以下に「はい作業」に関する規定があり、その中に墜落による危険防止のための保護帽着用の規定があります（第435条）。この辺りの条文は昔から変わっていませんので、建設業においては心もとないところがあります。建設現場で建物の中に入ってしまったら保護帽は不要ということになります。条文はそういう建て付けになっているので、保護帽の着用に関する規定が及ばない範囲が少くないのです。

三柴 先ほど「後ろが当たる」と仰ったのは、墜落して後頭部から当たるという意味でしょうか。

玉泉 墜落して後頭部を打つという意味です。たとえば建築現場で、脚立の上に乗っていて後ろに転倒したら頭の後ろを打ちます。本当はこういう場合にも保護帽は必要になるわけですが、規制は何もありません。

三柴 そうすると(2)の指摘は妥当ということになりますね。

玉泉 そうですね。建設現場では、落下と墜落防止の両方に常に必要であるという内容に条文を改正しないといけません。それから、(1)の1.5足場についてです。本足場では建物側を「前踏み」、後ろ側を「後踏み」と呼びますが、後踏みの建地は全部ありますが前踏みの建地は2本のうち1本を外してしまいます。そうすることで業者としては、本足場には該当しないということで逃げようとしているわけです。住宅の現場でよく見受けられるケースです。結局はスペースの問題で、スペースが一定以上であれば必ず

本足場でなくてはならない、何センチ以下であれば一側足場でもいい、などと明確に定めておかないといけません。

三柴 角田先生、先ほどの図をもう一度提示していただけないでしょうか。

角田 共有画面をご覧ください。図（※6頁「標準的な組立て」参照）の右側が一側足場です。中央は一側ですが二重、二本組みになっていて強度が増しているものです。左側が二側足場です。

玉泉 厳密に言えば二側足場になるのですが、左側の建地を「前踏み」と言い、後ろ側の建地を「後踏み」と言います。後踏みは全部設置するのですが、前踏みの建地は1本ごとに飛ばして設置します。そうすることによって、本足場ではないと言い逃れしている業者がいます。そのことを(1)の提案者は指摘していると思われま。

三柴 前踏みを本来なら設置しなければならないのに・・・

玉泉 前踏みはあるのですが、たとえば1.8mピッチで設置すべきところ、3.6mピッチで設置するといった場合です。

三柴 本来は1.8mごとに設置すべきところ、間隔を広げてしまって・・・

玉泉 そうです。つまり、1本ごとに建地を抜いてしまうわけです。そうすると、「本足場」ではないだろうということで、言い逃れするんです。

三柴 本足場でないとなると、どうなるのでしょうか。

玉泉 本足場は省略してはいけません。省略しているから本足場ではない、という言い分です。また、一側足場でもないということになります。その場合に、どちらの規定を適用するのか悩んでしまうというのが提案の趣旨だと思います。

三柴 わざわざグレーな状態をつくって法令の適用を逃れようとしているわけですね。

玉泉 そうです。

三柴 これはまさに法の抜け穴ということですね。では、先ほどの提案の(1)～(3)について、妥当であるとして報告書に書くに値すると思われる方はご賛同のリアクションをお願いします。

原 ご提案に賛成なのですが、ヘルメットの着用に関して一点よろしいでしょうか。玉泉先生のお話を伺っていて思ったのですが、ヘルメットの着用義務に関する規定に抜け穴があったのは、ヘルメットを

着用していなかったからではなく、脚立が不安定だったから、あるいは建築現場の高層階で手すりがないからなど、保護帽のせいではなかったと認識されていたゆえのことなのではないでしょうか。つまり、ヘルメットを着用していてもしていなくても、どっちみち同じ結果だったという状況があったのでしょうか。

玉泉 高層住宅云々については、多分昔から変わっていませんので、規制そのものが古いと思います。上から物が落ちてこないのであれば、労働者に対する危険のおそれがないから、ヘルメットは不要です。高層住宅の上で作業している場合は、物が落ちてくる危険性があるからヘルメットを着用せよということだと思います。

原 その場合のヘルメットは、自分が墜落する場合に備えてのものではなく、上から落下してくる物から防護するためののでしょうか。

玉泉 ヘルメットの構造規格は3種類あって、上からの衝撃に強い飛来落下用と、もう一つは墜落防止用で発泡スチロールが入っていて、横の衝撃に強いものです。また、7000Vまでの耐電圧ヘルメットがあります。建築現場では、上から物が落ちてくるため、飛来落下用だけで足りません。はい作業の場合は労働者が墜落します。また脚立の場合も転倒の危険があるので、横と後ろの衝撃に強くなくてはなりません。その場合は墜落防止用の構造規格に合致したものでなければなりません。

三柴 ありがとうございます。特にご異論がなければ「賛成」として扱います。この提案は本プロジェクトで取り上げるものとします。

次はフォークリフト関係です。

- | |
|---|
| <p>(1)フォークリフトなどの特定自主検査の実施期間が1年に1回となっているが、車の車検と同様実施期間を見直すべきだと思われる。</p> <p>(2)安衛則第131条の適用に関し、プレスブレーキを除外すべきと考える。</p> |
|---|

これについては、玉泉先生、解説をお願いしますか。

玉泉 フォークリフトやプレスは特定自主検査が義務づけられていますが、(1)の提案は、これを緩やかにして車検と同様2年ないし3年に1回にすべきとの提案ですね。使い方の問題もありますし、あまり賛成はできません。(2)のプレスブレーキの提案については賛成です。プレスブレーキの安全装置は非常に難しいです。光線式やレーザー式というのがありますが、実際には足で踏んで調整しながらゆっくり曲げるプレスですから、怪我そのものは非常に少なく、怪我したとしても指の骨折程度で済みます。なので、プレスブレーキについては昔から監督官は苦労していると思います。私見としては、安衛則第131条が対象としているのはもうやめた方が正解だと思います。

三柴 基礎的なところから確認したいのですが、第131条がどのような規定で、プレスブレーキがどのようなものかといったところからご説明いただけますか。

玉泉 第131条は動力プレスの規定です。金型に鉄板を入れて成型する機械です。プレスブレーキとは、

上型と下型とが直線になっていて、材料を曲げるだけの作業をする機械です。かなり細い素材を90度に曲げたりもしますので、上型と下型の間に指を近づける作業になります。プレスブレーキはエアプレスですから、操作している人が自分で調節できます。プレス機は安全装置で停止させることはできるものの、“ガシャン、ガシャン”と自動的に一往復動いてしまうものです。これに対しプレスブレーキは、足で踏み続けると作動するものですから、曲がり具合を調節できます。無意識に上型が落ちるとかいったことはあり得ません。指を相当程度近づけますから、安全装置のつけようがないんです。

安衛則第131条 ① 事業者は、プレス機械及びシヤ（以下「プレス等」という。）については、安全囲いを設ける等当該プレス等を用いて作業を行う労働者の身体の一部が危険限界に入らないような措置を講じなければならない。ただし、スライド又は刃物による危険を防止するための機構を有するプレス等については、この限りでない。

② 事業者は、作業の性質上、前項の規定によることが困難なときは、当該プレス等を用いて作業を行う労働者の安全を確保するため、次に定めるところに適合する安全装置（手払い式安全装置を除く。）を取り付ける等必要な措置を講じなければならない。

一 プレス等の種類、圧力能力、毎分ストローク数及びストローク長さ並びに作業の方法に応じた性能を有するものであること。

二 両手操作式の安全装置及び感応式の安全装置にあつては、プレス等の停止性能に応じた性能を有するものであること。

三 プレスブレーキ用レーザー式安全装置にあつては、プレスブレーキのスライドの速度を毎秒十ミリメートル以下とすることができ、かつ、当該速度でスライドを作動させるときはスライドを作動させるための操作部を操作している間のみスライドを作動させる性能を有するものであること。

③ 前二項の措置は、行程の切替えスイッチ、操作の切替えスイッチ若しくは操作ステーションの切替えスイッチ又は安全装置の切替えスイッチを備えるプレス等については、当該切替えスイッチが切り替えられたいかなる状態においても講じられているものでなければならない。

三柴 第131条は安全装置の設置を義務付けている規定でしたか。

玉泉 その通りです。

三柴 なるほど、だからこれは適用がなくてもいいのではないかということですね。

玉泉 そうです。

三柴 よく分かりました。今ご説明いただいたとおりで、第131条は動力プレスが対象だから、動力プレスに安全装置の装着を義務づけています。しかしプレスブレーキは足元でプレスの動きを操作できるので、そのような規制を及ぼす必要はないということです。

では(2)の提案ですが、プレスブレーキの適用除外について取り上げるに値するとお考えの方はご賛同をお願いします。ご意見、ご異論などございますでしょうか。

森山 補足させていただきますと、安衛則第131条は非常に特徴的な条文です。安衛則は通常3ステッ

プメソッドなどについてはあまり考えていない規則ですが、プレスに関してはほぼ完全な3ステップメソッドの構成になっています。確かにプレスブレーキの規定は少々変わっていますが、やはり機械安全という面ではプレスブレーキの安全を作業手順だけで確保するのは少々疑問を感じます。数年前に、レーザー式の安全装置が構造規格化されていますので、その導入を進めてほしいというのが私の考えです。ただ問題なのが、まだ装着していない機械にこれを装着する場合に、費用が200万～300万円ほどかかるので、なかなか踏み切れないという会社が多いというのが現状です。私としては機械は出来るだけ安全にしたいという思いがあるので、(2)の提案を検討することは結構だと思いますが、「除外」にはどちらかと言えば反対です。

三柴 ありがとうございます。森山さんは本質安全化を進めるべきとするお立場ですね。

森山 本質安全化というよりも安全防護になりますが、個人的な考えとしては保護装置等の装着を進める形で、今後安衛則改正の検討を進めていくべきだと思います。

山本 プレス関係の労災に関する民事賠償事件の判例をみると、やはり安全装置の不備が賠償額に影響しているようです。遵守できない規則を設けても意味はないというご意見ももっともなので、検討には賛成しますが、民事賠償事件にはかなり影響が出るのではないかと感じました。

浅田 提案(1)、フォークリフトの特定自主検査のインターバルの件ですが、私が厚労省の安全課にいたとき、ある業界団体から規制緩和の要望として出されたことがあります。車検であれば新車の場合には3年に延長されるので、フォークリフトも同様に緩和してほしいとのことでした。それについて、建荷協（建設荷役車両安全技術協会）を通じて、実態として新車のフォークリフトや車両系建設機械の最初の1年目の特定自主検査の検査結果について、どの程度問題点が指摘されているのかをデータとして収集しました。かなり高率になっていました。そういう実態があったので、規制緩和の要望にはお応えできないとしてお断りしました。やはり業務用ということなので、かなり荒っぽい使われ方をしているのが大きな理由だと思います。

三柴 ありがとうございます。すると、提案(1)は検討不要ということでよろしいですね。

ここで、途中退出される先生方もいらっしゃるので、次回以降のスケジュールを確認させていただきます。会議開催要項の5に記載したとおり、次回以降の会合は8月、10月、12月に予定しております。今年度分の分担報告書は10月末日を締切としますので、厳守をお願いします。また、本プロジェクトの期間を1年延長する方向で調整を図っておりますが、全体に投網を投げて要点だけは執筆したうえで継続的に調査・研究する旨書いていただくのはやむを得ないのですが、原則として3年年限の研究なので終えていただきたいと思います。また、仮に終えられない場合にも、ある程度までは調べたうえで、“調べ残しがある”という段階まで進めてください。研究経過報告ですが、石崎先生、これについて今ご発言したい点などありましたらお願いできますか。

石崎 現時点では特にございません。

三柴 ありがとうございます。

浅田 以前メールのやり取りの中で、放射性物質の濃度の測定について、一般的な作業環境測定基準とは異なるやり方であるというお話がありましたが、調べてみたところ、電離則第25条、第26条の中に空気中の放射性物質濃度の規制に関する規定がありました。第25条によると、「事業者は・・・事業場内の週平均濃度の三月間における平均を第三条第三項の厚生労働大臣が定める限度の十分の一以下にしなければならない。」とされています。放射性同位元素等の規制に関する法律（昭和32年法律第167号）の施行規則（昭和35年総理府令第56号）第15条第1項第4号には、「作業室内の人が常時立ち入る場所又は放射線発生装置の使用をする室における人が呼吸する空気中の放射性同位元素の濃度は、放射性同位元素によつて汚染された空気を浄化し、又は排気することにより、空气中濃度限度を超えないようにすること」と定められ、これを受けて告示が出され、空気中の放射性同位元素の濃度は3カ月間についての平均濃度が7条に規定する濃度の10分の1、50ミリシーベルトに相当する空气中濃度の10分の1にしなければならない、とされています。これはICRP（国際放射線防護委員会）のパブリケーション60等に由来するものなので、他の法令においても似たような規定があつて、空气中濃度の平均濃度をもって規制されているということです。このような放射性物質の規制については、関係法令が規制基準を多岐にわたって定めているので、放射性審議会という場で調整することになっています。したがって、その基準として「10分の1」という空气中の平均濃度が定められ、それに拘束されることになるので、通常の作業環境測定とは異なるやり方になっているものと思われま

三柴 ありがとうございます。次は技官の方からの提案ですが、以下の通りです。

(1)省令規制について、発がん性を有する物質は特化則、中毒を生じる物質は有機則、じん肺を生じる物質は粉じん則と、特性に応じて個別の省令を適用してきたが、近年では、発がん性を有する有機溶剤を特化則で規制し、アーク溶接ヒュームを特化則で規制するなど、省令をまたいだ重複(したりしなかったり)する複雑な非常にわかりにくい規則になっている。行政官も理解に苦しんでいるが、法令を守る対象である事業者が理解できないレベルになっており、とても大きな問題になっている。

以上のように、特別衛生規則の再編に関する提案です。本プロジェクトでも藤森先生にその方向性を探っていただいているところです。これについて藤森先生からコメントをいただきたいのですが、その前に浅田先生から放射線物質の測定方法についてのコメントをいただきました。これは以前にMLでやり取りされた内容について捕捉をしていただいたものと理解しています。要するに、作業環境測定自体これまでは情報、技術、コストといった面で制約があつた中で、災防に効果的な方法をバランスよく探ってきたという経緯がありますが、どうしても不十分な点が出てまいります。また、ハザードないし危険源に応じて規制の方法を綿密に変えると、それはそれで制度が複雑になり過ぎてまいります。結果、遵守することが不可能になるという問題もあります。専門家ほど細かく仕分けしようと試みますが、現場からすると“わけがわからない”状態になりがちです。放射性物質については特有の性格がありますから、今仰ったように管理濃度的なものを考えるにあたつても、他の危険有害物質とは別次元で考えなければなりません。測定する時間の長さや管理すべき濃度といった点について、より適切に厳格にしなければならない面があります。そのため厚労省の化学物質対策や電離放射線対策のみではなく、他の省庁の規制と

の関係も念頭において策定されてきた、というお話だったと思います。

では藤森先生、省令規制の統合について一言お願いします。

藤森 三柴先生が仰ったように私に与えられた課題の一つで、各衛生規則の統合の可能性はないのか、いろいろと検討しているところです。以前も中間報告で申し上げましたが、各特別規則を全体的・横断的に捉える方策は分かりやすくもなるでしょう。そういうことで私は4つの選択肢を検討してみたのですが、一つは安衛則に集約する方法が考えられます。第3編の衛生基準には基本的、伝統的な条文が多いので、そのような労働衛生の一般条項を活かした仕組みを念頭に、衛生規則を一本化するのも一つの方策かと思います。二つ目は、提案にもありますように、発がん性を有する物質を特化則で、中毒を生じる物質は有機則で、じん肺を生じる物質は粉じん則といったように、非常に分かりにくい仕組みになっています。有害物質に対する措置について一括りにできればいいのですが、なかなかその実現は難しく、現行のような形にならざるを得ない面があります。特別有機溶剤等は元来有機則の範疇だったところ、医学的知見によって特化則に含められたという経緯があります。基本的には発がん性を有するものは特化則に括られているという経緯があり、各規則において規制対象とされている各物質を特化則の中で分類・列挙する方法もあろうかと思われまます。三つ目は、業務や作業による分類です。たとえばアーク溶接に関連するものであれば、粉じん、アーク溶接ヒューム、有害光線、火傷、爆発、火災などがこれに含まれます。プレスであれば安全面のほかに騒音、振動あるいは重量物の問題が関連してきます。こういった業務・作業による分類によってアプローチすれば、現場で分かりやすくなるので、選択肢の一つとしてあり得るのではないかと思います。四つ目は作業関連疾患、すなわち頸肩腕症候群やストレス関連疾患、脳心臓疾患あるいは糖尿病などといった疾病を生じさせる業務ごとに分類し、作業関連疾患の観点からまとめることも可能ではないかということです。

特別規則を全体的・横断的に捉えて統合の可能性を探る方策は受け手にとっても分かりやすいと思います。検討に際しては唐沢先生や畠中先生にご意見をうかがいましたが、先生方は必ずしも単一的、総合的、網羅的な規制を目指すことによって制度改善するよりも、アプローチ面が重要であるとのことでした。つまり、分野別・規制対象別の規制内容が容易に検索できるような工夫を検討してみたいのではないかというご示唆をいただきました。特化則にまとめる、あるいは安衛則第3編にまとめるということも可能なかもしれませんが、いまのところ、やはり先生方がご指摘のように規制内容が容易に検索できるような仕組みを検討すべきと考えています。

三柴 ありがとうございます。要点として重要なのは情報へのアクセシビリティではないかということです。その際に検索のキーワードとなる要素としては、先ほどの別の提案についての森山先生とのやり取りにあったように、ハザードという切り口があるとのことでしたが、それ以外に作業という切り口が出てきました。それ以外に切り口として考えられるものはあるでしょうか。

藤森 衛生関係ではその二つになります。

三柴 考えるとすればこの二つですね。では、化学物質対策に関する提案(1)については、“△”と言う取扱い、すなわちそのままでは受け入れにくいものの、藤森先生のご指摘通り、ハザードや作業を検索キー

ワードとした検索をやりやすくするという方向性での対策が有効ではないかということです。こうした方向性にご賛同いただける方は Zoom の OK ボタンをお願いします。

藤森 一点よろしいでしょうか。先ほどの私の発言にミスリードがあるといけないので、唐沢先生からひと言ご教示いただければと思います。

唐沢 藤森先生からご相談を受けたこともありまして、アメリカ、イギリス、ドイツの現状を調査して資料をお送りしたことがありました。先ほど藤森先生が仰ったとおり、現在の特化則や有機則を分かりやすいように改正する作業は必要なことなので、進めていただければと思います。ただ、そのためには時間もかかるでしょうし、藤森先生ご指摘の通り化学物質関連の規則をすぐに検索できるような工夫がなされた方が、迅速に対応できるものと思います。たとえば厚生労働省には化学物質を所管する部署がありますが、化学物質関係の特別規則の検索方法について、監督官や技官の助けになるような指導監督ガイドブックのようなものを行政が準備するののも一つの対策かもしれません。その場合の化学物質のキーワードとしては、いわゆる「CAS ナンバー」（CAS 登録番号、CAS registry number）がありますので、化学物質の後に CAS ナンバーを必ず付けて監督指導の手引書を作っていただければ大変分かりやすくなるのではないかと思います。いかがでしょうか。

浅田 唐沢先生におうかがいしたいのですが、化学物質についてはどの国でもそれなりの規制が行われていると思うのですが、諸外国の規制の中で分かりやすいやり方をとっている例はないのでしょうか。

唐沢 比較的分かりやすいのはアメリカとイギリスだと思います。アメリカは物質ごとに規則が作られていますので、クリック一つで分かるようになっています。イギリスは大ざっぱに言って、歴史的に鉛関係規則が先行して制定・施行されたものですから、鉛関係の規則が別個に定められ、それ以外の健康被害に関する規則は一本化されています。ドイツは、危険有害物からの保護規則という連邦政府制定の規則があり、健康障害だけでなく石綿、爆発火災といったものも含めて対応しています。ただ、ドイツの規則はかなり大ざっぱなもので、きめ細かさからいえば日本の方が優れています。私はドイツに 2 回ほど出張して連邦政府の関係者らと話し合ったことがありますが、ドイツは連邦国家なので連邦政府が決定できるのは大枠のみで、詳細はラント（州）や労災保険事務組合が対応します。なので、連邦の規則にはあまり詳しい内容は定められていない、という説明を受けたことがあります。

浅田 ありがとうございます。大変参考になりました。

三柴 この点について、畠中先生から何かコメントいただけないでしょうか。

畠中 特段ございません。藤森先生、唐沢先生のご意見は傾聴に値するのではないかと思います。聞いておりました。

三柴 ありがとうございます。では次の提案ですが、

(1)免許試験受験のための学齢、実務経験を廃止すれば、受験機会が拡大されるとともに、電子申請が用意に行えるようになる。なお、免許取得のため、実務経験に伴う能力を求めるのであれば、免許試験合格後に一定の実務経験を求めることも考えられる。

なるほど、要件として実務経験を求めるから専門家の数が減ってしまう、だからハードルを低くして免許を取得した後に実務経験を積ませる方がいいのではないかとということとですね。この点についてご意見ある方いらっしゃいますか。資格講習に関しては、篠原先生、角田先生いかがでしょうか。

篠原 資格制度は、たとえば現場指揮者である作業主任者などは「自らの命を守れる者」ということの証であり、労働者が資格を取りやすくなることが望ましく、自信にもつながります。また、有機則や特化則のように特別教育がないものもありますが、その場合は国家資格である技能講習を受けることによってかなり危険性や有害性を認識できるようになります。やはり大きいのは国家資格ですね。以前、ある講習機関で資格証を手渡したことがあります、その時にはやんちゃそうな人たちも嬉しそうな様子で資格証をもって帰られたことが印象的でした。知識を身につけて国家資格も得られるということは、労働災害を防止する意味では大きいものと思います。

三柴 今のご意見は、やはり資格に重みをもたせる方が有難味があるので、提案にはどちらかというところと反対で、むしろ実務経験も含めてハードルを上げた方がいいという趣旨でしょうか。あるいは、座学の面で難しくしておけば有難味は十分感じてもらえるから、その点は担保した上で実務経験は資格を取った後に積ませればいい、ということでしょうか。

篠原 やはり免許と技能講習は国家資格なので、重みがあると思います。受け易さという点では、実務経験と言うよりも学科講習以外に実技講習も設けてはどうかと思います。酸欠技能講習では学科以外に実技もあり、有機溶剤技能講習でも教習機関が工場を借り、学科講習に加えて半日程度でもいいから実技講習を設けるべきかと思います。受けやすくすることも、中身を充実させることも大切です。

三柴 ありがとうございます。方向性としては提案に賛成であると受け止めました。角田先生はいかがですか。

角田 実務経験云々については何とも言えないのですが、実技講習を設けるべきという点は篠原先生や提案の意見に賛成です。自動車免許も一定期間実技講習があるわけで、これと学科を併用することによって、ハードルも下がるのではないかと思います。また、免許試験に合格した後の実務経験ですが、一部の資格では能力の向上や再教育のための講習があります。特別教育などは一度受けてしまえば再教育などが設けられていないので、かつて受けた教育の内容を忘れてしまっているということが現場で見受けられます。なので、再教育を拡充していくといいのではないかと思います。

三柴 前回のプロジェクトの班会議でも再教育の必要性が提言されましたが、結局防災団体か労働基準協会からの声として、“客が集まらない（＝受講希望者がいない）”ということでした。

角田 その通りだと思います。多分受講者は集まらないでしょう。

唐沢 よろしいでしょうか。現場の実務経験を免許試験の受験資格とするかどうかという問題との関連で、参考までに申し上げたいことがあります。私は発破技師の免許試験の担当者だったことがありました。発破には電気発破と導火線発破とがあって、現在は電気発破が主体です。また、土木関係は最近では技術の進歩が著しいので発破業務は減っているのかもしれませんが。ただ、発破技師免許試験について検討した際、発破実務に関連する内容を学科試験のみで評価するのは難しいということでした。現在でも発破技師免許試験は前段階で技能講習の受講を義務付けていると思いますが、その時の苦労話を思い出すと、実務に関連することを学科試験のみでテストすることは非常に難しいので、実技講習を修了した人にも受験資格を与えることになっています。

三柴 ありがとうございます。まとめると、この提案については“△”という評価になるのでしょうか。そもそも、受験資格自体に実務経験を要求するのは普通ボイラー溶接士だけであり、その他の資格は受験はできるものの、免許を得るには実務経験が必要ということが基本になる。また、そもそも論として安全衛生技術を学科試験のみで評価することは難しいのも事実である。そうなると、何らかの形で実務に触れることは必須になるところ、ボイラーでは実技講習で代替する方法も採られている。それを拡充するのがいいのではないかとは言えるものの、発破技師の場合はボイラーほど受講希望者が集まらずに撤退した経緯もあるので、研修講習機関の採算も考慮する必要がある。また、国家資格の持つ重みは維持すべきであるものの、実務経験を緩和する方向性には賛成していいのではないか。もっとも再教育の充実も課題になる。といったところで、△の評価になるかと思われませんがよろしいでしょうか。

それでは、いったん休憩とします。

三柴 再開させていただきます。前半お伝えしたように、行政官等向けのアンケート調査を通じて本プロジェクトに協力してくれる人も判明しました。その一覧は共有画面に提示したとおりです。

では、次の提案に移ります。これも足場に関する提案ですが、やはり現場的には足場は問題が多いようですね。

(1)一側足場に対する規則の新設。

(2)特化側の条文をわかりやすく読めるように全面的な見直し整理。

提案(1)は先ほどの提案に含めて検討したいと思います。提案(2)をどのように考えればいいのかですが、どなたかご説明お願いできますか。

森山 特化則は現場的にはあまりにも複雑で、たとえばエチルベンゼンの規制のあり方を確認するのに時間がかかってしまうので、運用する側の不満を指摘しているのかもしれませんが。分かりやすいパンフレットもなく、説明も難しいです。適用ミスも増えるかもしれません。特化則第2条の2第1号などは特に複雑です。また、健康診断が特化則第39条等に分散してしまっていて、見やすいように整理が必要かもしれません。

三柴 パンフレットなどがあれば状況はもう少しマシになりますか。

森山 パンフレットでは説明の最後が「・・・等」で締められ、あとは監督署にお問い合わせくださいという形になるので、パンフレットで全て分かるようにした方がいいと思います。先ほどのお話に出た検索機能なども有用ではないかと思います。

三柴 そうすると、この意見には現場的には賛成ということですね。まとめると、有機則との関係やエチルベンゼンの規制そのものが非常に複雑であり、特化則第2条の2などは特に複雑である、また特殊健診の規定が第39条ほか様々な規定に分散している、パンフレットもない、仮にパンフレットを作るのであれば「その他は監督署にお問い合わせください」ではなく、より詳細に書くべきである、検索機能の設置によっても運用は改善されるであろう、といったことだと思います。ご賛同いただける方はZoomでのリアクションをお願いいたします・・・概ねご賛同いただけたようなので、検討対象としたいと思います。

では次の提案です。本プロジェクトでも主要なテーマの一つである罪刑法定主義に関するものです。

(1)労働安全衛生法を刑罰法規として適用することを念頭にした各法条文の規則内容の明確化(例えば、労働安全衛生規則第519条の「囲い、手すり、覆い等」の「当」に該当する措置の明確化、求められる高さの明確化)。

(2)厚生労働省令各条項の根拠となる法条項の明確化(例えば、労働安全衛生規則第4条第2項、第18条、第23条)。

(3)散在記載されている用語の意義の集約化(例えば「クレーン」は解釈例規で、「クレーン等」は労働安全衛生規則で、「移動式クレーン」は労働安全衛生法施行令においてそれぞれ定義されている)。

いずれの提案も法令としての明確化と分かりやすさを求めている意見だと思います。まず提案(1)について、玉泉先生、現場からみていかがでしょうか。

玉泉 安衛則第 519 条だけに限ればやむを得ないかと思われませんが、他の条文は通達等で広く解釈されているのもありますので、罪刑法定主義の考え方からいえば、全般的にもう少し限定的に誰が見てもわかるようにすべきではないかと思えます。

三柴 それは安衛則本文に明記すべきなのか、あるいは通達等の解釈例規で行うべきなのか、いずれであるとお考えでしょうか。

玉泉 安衛則本文で行うべきかと思えます。通達の中には広すぎる解釈もあり、罪刑法定主義の観点からすると、どこまで措置を講ずればいいのか事業者にもわからない、監督官も通達をみないとわからないような場合もあります。条文にもよりますが、もう少し限定的に定めるべきではないかと思っています。

三柴 北岡先生は調査担当者としてどうお考えですか。

北岡 提案(2)に例として挙げられている安衛則第 18 条には、作業主任者の氏名等の周知義務が定められていますが、これについても根拠法令が今一つ定かではないという指摘はまさにその通りで、調査報告書でも言及した記憶があります。この点について、まずそもそも論として周知義務というものを刑罰法規によって履行確保しなければならないのかという問題が出てくると思います。そうであるとすれば、安衛法に根拠規定を定めるべきです。反対に行政指導で十分実効性を確保できるのであれば・・・私はどちらかと言えば作業主任者の氏名等の周知については、行政指導レベルで十分可能であると考えますので、刑罰法規を外して行政指導の条文として位置付ける方策もあり得るのではないかと思います。罰則規定は安衛法上重要な役割を果たしていますが、実務上さらに重要なのが行政指導であると考えていますので、行政指導に関する根拠条文をルール化するという意味での明確化は、今後の検討課題に値するかと思いました。

三柴 イギリスの安衛法典であれば、法律に書くべきことは基本的には罰則付きで、労働者の義務についてもわが国の安衛法第 4 条や第 26 条のような規定が罰則付きで定められています。労働者が一般的になすべき協力、事業者の安全措置への協力等も罰則付きです。その下に規則があり、さらにその下にガイドラインがありますが、両者の間に行為準則(ACOP)というグレーな性格を持った規範を設けています。規則は明らかに法条文の具体化で、法条文と一体です。ガイドラインには強制力はなく、あくまで法の履行支援、つまり法を履行しやすくするための手助けとなるものです。その中間にある ACOP は、法であって法でないという性格で、一応これを遵守していないと刑罰規定によって有罪の推定がなされますが、別な方法で同じ目的を達するのであれば逸脱しても差し支えないというものです。したがって、とりあえず遵守していれば取締りを受ける心配はなく、また別の方法があればそれを許容するという、性能要件な性格を持っています。イギリスの安全衛生法制はこのような体系になっています。日本の場合は法律の中に法でないものが数多く含まれていて、検査機関のように規則に定めてもいいようなものが安衛法本文の中にあたり、罰則の付いてない規定も多くみられます。ストレスチェックのように「～しなけ

ればならない」と定めておきながら罰則がついていません。ほかにも訓示規定、努力義務規定など、本来法律以外の箇所に定めてもいいような規定が安衛法本文に書かれています。海外の例と比べると、法の性格や体系がわかりにくいといえます。行政指導の根拠規定も安衛法本文に定められていますが、この辺りをどのように考えるべきか。日本的な文脈で許容するのか、あるいは少々整理した方が現場的には分かりやすいということなのか、どのように考えるべきでしょうか。

北岡 やはり根拠規定の仕分けがもう少しできていた方が、監督官の実務もやりやすいし、何よりも企業サイドからみても対処しやすいと思います。作業主任者の氏名等の周知についても、周知ができていなかったとしても、作業主任者の選任が適切になされていて職務も相応に遂行されているケースもあります。そのような場合に、確かに安衛則第18条違反で是正勧告や指導票を出すことができますが、受け取る企業は非常にショックを受けます。指導を行う監督官も、“形式的には違反するものの実質的には遵守しているから問題はないけれども周知もしてください”という趣旨で渡すと思いますが、企業側からすると違反を指摘されたを感じるわけです。その点を少々整理しないと、受け取る側の企業の納得性という点で問題があるという印象を受けています。

三柴 安衛法は特に人の命を守るという重大な法益を扱っていることもあって、現場にズレが生じないように、ルールに過不足が生じないようにという要請が強いと思います。にもかかわらず、各国では法の過不足が常に課題であり続けている分野です。これは安衛法の宿命ともいえるわけです。原さんが調査してくれましたが、危険の「おそれ」という文言を用いた規定が安衛法令の中に数百カ所あります。これは専門用語で不確定法概念といいますが、実態に合わせ、リスクに対応するための法体系として不可避なのかどうかという問題があります。

北岡 罪刑法定主義の観点から問題はあるでしょうし、事案によっては労基署が訴追しても地検が有罪に持っていくのは難しいと判断することもあり得ると思います。ただ他方で、行政指導や監督指導レベルであれば、「おそれ」という文言に基づいて現場で監督官がリスクを認知して、企業側に適切に伝えて理解させることによって納得性のある是正勧告や使用停止命令を行っている事案も数多くあるはずですが、そういう意味では現行の安衛法は機能していると思いますが、「ぬえ的」とでも言いましょうか、今のままでいいのかどうか再考の余地はあると思います。

三柴 以前の社会調査の結果では、日本の安全衛生文化を高める方法として回答の6割が選択して筆頭に挙げたのが、「安衛法を分かりやすくする」というものでした。私なりの解釈では、ある意味ルールが説得力を持っていることの証ではないかと思います。つまり、ルールの使い方によっては現場に影響を与えることを示していると同時に、現行の法体系に満足していないということです。やはり、分かりにくいなど、法の執行を受ける側の現場も感じているのではないかと思います。今ご指摘いただいたように、ルールは決して軽視することはできず、ルールによって安全衛生が維持されていることは確かである一方、ルールと現場を上手くつなぐ人がいないと上手く動かないということです。

イギリスではHSEという安全衛生専門の行政機関があり、特別規則に応じて企業でならしたベテランを任用して、半ば安全衛生コンサルタントをするような感じで現場の監督指導を行っています。法違反

があれば法を執行します。基本的に企業の内情をわかっている人たちが、専門知識を駆使して現場に入っていくスタイルになっています。社会調査の中で、日本で行政官に裁量を与えて安全衛生の実効性を高める方策はどうかという質問をすると、賛成の回答がどうしても増えません。行政官に安全衛生の勉強を重ねてもらふことを前提にしてダメでしょうかと尋ねても、賛成が増えません。ここはイギリスと大きく異なる点です。要するにペーパー試験に合格した人に現場を任せるということをどう考えるかです。現実の安全衛生はかなりの部分行政がまわしていると思われませんが、企業での経験がある人が安全衛生に携わるべきなのか、それとも現行の仕組みがいいのか、どのようにお考えでしょうか。

篠原 行政としては民間での経験がある人を求めている気がします。私が採用された当初は28～29歳くらいの人が多く、メーカーや建設での勤務経験のある人が多く見受けられました。そのような人たちからいろいろと教わったことがありました。

藤森 私はご参加の先生方に比べると現場を踏んだ経験年数は少ないのですが、常日頃感じているのは、北岡先生がご指摘された安衛法上の形式犯と実質犯という切り口の現場における難しさです。たとえば作業主任者の問題ですが、選任しているか否かは簡単に判断できます。しかし、現場で作業主任者が適切に職務を遂行しているかどうかの確認は簡単ではありません。安衛法第14条には「事業者は・・・作業主任者を選任し、その者に当該作業に従事する労働者の指揮その他の厚生労働省令で定める事項を行わせなければならない」と定められ、これが根拠条文となるわけですが、選任された作業主任者がこの規定通りの職務を遂行しているかどうかの判断は悩ましいところです。あるいは、安衛則には「適切な保護具を備えなければならない」とする規定がありますが（第593条など）、適切か否かを判断するポイントは3つあります。一つには種類を間違えてはいけません。防塵マスクを着けるべきときに防毒マスクを着けたりすれば適切ではありません。二つ目にはその上で、フィットしているかどうか。そして三番目には時間的に破瓜していないかどうか。これらに鑑みて「適切な保護具」か否かが判断されるわけです。

作業主任者は適正に職務を遂行しているか、適切な保護具が使われているかといった判断は非常に難しく、現場の監督官も悩んでいると思います。罪刑法定主義の原則に則って刑罰規定を適用すれば違反か違反でないか、ある意味簡単ではありますが、そこに現場の監督官の悩みがあって、違反に違わなくても是正勧告書に書かれると受け手にとって抵抗があるといったこともあるでしょう。罪刑法定主義や期待可能性など、いろいろ難しい理屈はあると思いますが、「適切な保護具」や作業主任者の職務の具体的内容などは、通達などでフォローできるのではないかと思います。

三柴 私が畠中先生に初めてお会いしたのは20年ほど前の労働法学会であったと記憶していますが、私がドイツ安衛法に関する報告をした際に、畠中先生から「三柴君は現場が全然分かっていない」と指摘されたことが印象に残っています。いわく、「建設労働者がどんなにいい加減な人たちだと思っているのか」とのことでした。私の当時の報告は、もう少し労働者に自分自身の安全について考えさせなければならないのではないか、といった内容のものでした。すると、「あいつらは言うこときかないから、とにかく押さえつけてでも言うこときかせないと安全は守れない、それが現場なのだ」ということを、畠中先生からご指導いただきました。このことがそれ以来ずっと頭の中に残っていました。私としては、“仰る通りだ”と思う部分と、“今後はそのままでいいのではないかと”という思いがそれ以来ずっと交錯して

きました。

先ほど藤森先生が指摘された実質、つまりこれは危ないのではないかと現場をみて思う感覚は、経験を積まないと出てこないものと実感しています。監督指導要領（日本では未公開）には実質に近いことが書いてありますよね。たとえば、中小企業に完全な法令遵守を求めてはならないといったことは、指導要領に書かれている。英米のCPL等は公開されていますので、経験がなくても文書を読めばある程度実質を汲むような表と裏の看板は出来ていると思います。しかし、やはり経験を積まないと危険性の判断の機微をつかめないのではないかという感じを受けていて、そこが悩みどころです。安全衛生は現場学なのかルール学なのか・・・多分両方なのでしょうけど、少々現場をおろそかにしてはいないだろうかという感じを抱えています。私が10年間労政審議会の委員を務めた経験の中でも、当初は防災計画で安全衛生に詳しい人材が減っているからマニュアルを整備すべきということでした。そのうちの一つがリスク管理で、PDCAを上手くまわしていこうということです。それによって若手であろうがベテランであろうが、人に頼らずに仕組みに頼った安全衛生を実現していこうというのが私が着任した当初の流れでした。私はそれではダメだと抵抗し、だいぶ流れは変わったと思います。要するに、人とルールの両輪を整備しなければならないと言い続けて今に至っているわけです。

罪刑法定主義の問題は結局そういうことではないかと思えます。ルールだけで完璧に運用できるなどということはありません。逆に人材だけで完璧に出来るなどということもあり得ません。人とルールの双方が相乗効果を生むような仕組みでなければなりません。たとえば、作業主任者の氏名等の周知義務の規定はともかくとして、選任義務についてはある程度厳格に規定し厳格に運用していくスタイルが必要になるでしょう。それはリスクやハザードが複雑化するほどそうなるかと思えます。

先ほどの提案の(3)に戻りますが、「(3)散在記載されている用語の意義の集約化(例えば「クレーン」は解釈例規で、「クレーン等」は労働安全衛生規則で、「移動式クレーン」は労働安全衛生法施行令においてそれぞれ定義されている)」という提案です。用語の定義があちこちの規則に分散しているのは好ましくないということで、要は検索をしやすくしてはどうかという問題ですね。

井村 提案(3)についてですが、以前にMLでクレーンの用語定義についての疑問を提示したことがありました。その際に唐沢先生から、特定機械等の定義は安衛法制定の際に施行令に全て規定しようとして調整してきたものの、内閣法制局の方針として特定機械等の定義をきめ細かく規定することは政令レベルではなじまないの、政令等では特定機械等の定義は大枠で規定するにとどめ、詳細は通達で示すことになった旨ご教示いただきました。その結果、旧ボイラー則など安衛法制定前からの安全規則に定義規定があったのですが、そのうちボイラーやクレーンなどの用語定義が新しい安全規則では削除され、通達や解釈例規に書かれるようになったということです。私も機械安全に関する調査の過程で、定義がどこに規定されるのがベストかについては分かりかねるところですが、機械に関する規制をしていながらその定義が条文に規定されていないのは非常に分かりづらくなるので、用語定義の集約化には意義があると思います。

三柴 最後の部分についてですが、機械の定義を規定するというのはテーマごとということですか。それとも法のレベルの話でしょうか。

井村 機械に関する定義をどこに書くべきかといった場合に、本来であれば施行令に定義規定を置くというのが当時の労働省の考え方であったところ、内閣法制局は細かすぎるということで通達で示すことになったわけです。その下の安全規則にそのまま規定しておけばよかったのではないかと思います、通達に定義規定を置いています。この辺りを統一ないし集約する必要があるのではないかと考えます。

三柴 難しい作業ではあるけれども、やった方がいいということですね。

藤森 三柴先生も先ほど人の問題があるだろうと指摘されましたが、その場合の人とは、監督官個人が現場で動くという意味での人ではなく、やはり組織の中の人という捉え方ですね。三柴先生の調査研究のご提言の中に「労働基準監督行政体制の見直し」と書かれていますが、これにはいろいろな意味が含まれていると思います。現場の監督官の経験が乏しいから云々という話になってしまうと、誰しも新人のときにはそうであるわけですから、教育や組織なども含めまず組織自体を強くすることが重要ではないかと思えます。私の現場経験からすると確かに現場とのギャップはあるのですが、私がかつて在籍していた部署は非常にいいところで、監督署や協会との連携が上手くいってまして、得るものもあり信頼関係も築けるという場面がありました。罪刑法定主義など法解釈上重要な論点は確かにあるかもしれませんが、以上の点も重視しながらもう少しシンプルに運用できればいいかなと思います。精神論に聞こえるかもしれませんが、そのように考えています。

三柴 ありがとうございます。提案(1)～(3)はいずれも法の分かりやすさ、それも罪刑法定主義との関連もあるから法をより分かりやすくするべきであるとする趣旨の提案かと思われませんが、これに答えるとなれば、ルールを徹底的に具体化するのも難しいし、逆に人頼みにすればいいということでもありません。結局は人と法との相互作用、コミュニケーションが重要となりますが、ここでいう「人」とは、組織という意味も含むので、行政の体制ネットワークも重要な意味を持つこととなります。罪刑法定主義の問題は、形式的な罪刑法定主義の問題とは限らず、その前提として提言をするということであれば検討すべき課題ということになると思います。そうすると、この提案は少々意味を深めつつ「△」ということになるでしょうか。

畠中 一点よろしいでしょうか。提案(3)についてですが、政令の役割というのは安全衛生法の基本的な適用対象を明らかにすることです。たとえば適用対象業種、適用対象規模、適用対象の機械、適用対象の有害物、そういうものを無味乾燥に列挙しているという代物です。提案の中で挙げられているクレーンの問題については、従前は労働基準法に基づいてクレーン等安全規則があり、その間に政令などははさまっていませんでした。このように、労基法は100%省令に委任する形になっていましたから、クレーン等安全規則という労働省令の中で非常にきれいにまとまって定義規定を置くことができたのだと思います。それが安衛法の時代になって、法律、政令、省令という3段構えになり、政令で基本的な適用範囲を定める形になったので、従前まとまっていたものが分裂した印象を与えているのはある意味やむを得ない面があるのではないかと思います。それに対する対処法として法律や政令を変えるのは難しいですから、それならば規則（省令）の中で二度書きすればいいと思います。要するに政令と同じことをもう1回書けばいいわけです。規則の中でもう1回きれいな形でまとめれば、まとまった姿を取り戻すことは可

能だろうと思います。やるとすれば規則マターにすべきです。

提案(2)には、「例えば、労働安全衛生規則第4条第2項、第18条、第23条」と例が挙げられていますが、このうち安衛則第4条第2項は安全管理者の選任報告に関する規定です。第18条は作業主任者の氏名等の周知に関する規定で、第23条は安全衛生委員会の運営に関する規定です。第4条第2項は安衛法第100条の報告義務の規定に紐付いていますから、罰則付きの、ある意味“由緒正しい”規定だと思っています。第18条の作業主任者の氏名等の周知義務については、安衛法第14条には「厚生労働省令で定めるところにより・・・作業主任者を選任し」と規定されていますが、この厚生労働省令の中に作業主任者の氏名等の周知義務が含まれるかについてはハッキリとは言えません。第23条の安全衛生委員会の運営方法については、委任命令ではなく実施命令であって、罰則も付きません。作業主任者の氏名等の周知義務規定を安衛法と紐付けるのであれば、第101条を少し改正すればいいのですが、私はこのままでも十分に存在する意義はあると思っています。確かに罰則は付かず実施命令という形になっていますが、そういう形もあり得るのではないかと思います。安全衛生法制定当時よく言われた労働者の安全衛生に関する三権のうち、知る権利の保障として重要な規定ではないか、現場で働く労働者が現場における作業主任者が誰かということを知り得るためのものですから、非常に重要な規定であると思います。罰則をつけるとするなら安衛法の修正が必要になりますが、現行のままでも大事な規定です。第23条は安全衛生委員会の運営に関する実施命令ですが、この規定も、委員会の開催回数、目安、労働者の知る権利、参加する権利に関わる委員会の議事概要の周知など非常に重要な事項を規定しており、現在の姿であってもおかしくないと考えています。

玉泉 畠中先生のご意見に賛成です。安衛法第14条は作業主任者の選任義務規定ですが、誰が選任されたか分からないと困ります。たとえば足場の作業主任者となると、5人いればほぼ2～3人は作業主任者の資格を持っています。しかし今日の作業主任者は誰かということをはっきりさせておかないと、責任の所在が分からなくなるので、安全の見える化という観点からすれば非常に重要かと思っています。問題は、安衛法に根拠条文がないということですから、第14条でもけっこうなのでどこかに条文を設けるべきでしょう。いずれにせよ周知は非常に重要であると思います。

三柴 承知しました。では、今いただいたコメントも念頭に置いたうえでこの提案については、我われがアレンジした形で検討することにしたいと思います。次の提案に移ります。

- | |
|--|
| (1)免許、技能講習修了者については、定期的に技能確認のための更新制度を設けるべきである。 |
| (2)安全管理者、衛生管理者については、選任後に定期的に能力向上教育を義務付けるべきである。 |

この問題については、先ほど議論がありましたが、あらためて補論などありましたらお願いします。

藤森 提案(2)の安全管理者、衛生管理者云々については、現行法上安衛法第19条の2に安全管理者等に対する教育等の規定が設けられ、「事業者は・・・安全管理者、衛生管理者・・・に対し、これらの者が従事する業務に関する能力の向上を図るための教育、講習等を行い、又はこれらを受ける機会を与えるように努めなければならない」とされています。また、通達でも細かく規定されていると思います。この提案はこれを踏まえたうえでのものなのか、いかがでしょうか。

三柴 ありがとうございます。実態としてはどうなのでしょう。要はここでの提言は「義務付けるべきである」とするものですから、すでに現行法上そうなっているわけです。ただ、ルールを変えるということと実態としてそうなっているということと双方が問題となるわけで、実態としてはどうなのでしょう。

玉泉 衛生管理者の教育については労働基準協会が実施していますが、安全管理者の教育を実施している機関は聞いたことがありません。藤森先生はご存知でしょうか。

藤森 衛生管理者に比べて安全管理者の教育があまり実施されていない点についてはおっしゃる通りです。確かにこの辺りは手薄なようです。

森山 安全管理者が安全に関して求められる知識は、事業場内にある危険源や作業の実態ごとに異なってきます。機械安全については、たとえば購入した機械に安全装置が装着されていない場合の対処の仕方など、相当に詳しくなければなりません。なので、安全管理者の能力向上のための教育が設けられていたとしても、各事業場にフィットするようなものでないと、受講者も学ぶモチベーションがわかないでしょうし、労災の防止にはあまり役に立たない気がします。私の知人の講師も、様々な業種の人を一堂に集めると関心にバラつきが出てくるようで、事業場の危険源ごとに教育する必要があるとのこと。

北岡 情報の検索にも関わる話ですが、どのような単位で安全衛生の情報を伝えるか、あるいは技能講習の再教育を実施するかについてですが、今森山先生が指摘されたように、他業種の方、たとえば小売流通業の人が製造業の衛生管理の話も聞いてピンとこないでしょう。安全についても製造業と陸上貨物など、業種が異なれば関心事項も異なります。そうすると、業種にスポットを当てていろいろな取り組みを行い、更新制度や再教育も可能であれば業界団体や各業種の防災団体を上手く活用すればより効果的になると思います。先にお話のあった安全衛生関係の検索についても、業界ごとに危険源の情報提供があれば使い勝手がよく、各会社の安全担当者も同業他社でどのような事象があるのか理解しやすくなると思います。製造業の人が建設業の墜落防止措置を知っても、“うちでは必要ない”ということになるわけです。お話を伺っていて、その点の情報提供の仕方はもう一工夫してもいいのではないかと思います。

この点労災保険の保険料率は業種ごとに異なっていますが、これをもう少しうまく活用できないでしょうか。今年の1月に日本労働研究雑誌で労災保険料の決定方法について論文を執筆しましたが、その中で痛感したところです。場合によっては、労災防止に積極的に取り組んでいる業種については全体として保険料を低減してゆく仕組みは、現在でも用いられていますが、私の印象では未だに上手くいっていない気がします。この辺りをもう少し活用していくべきではないかと感じています。

三柴 ありがとうございます。森山先生、半田先生とのやり取りで、安全衛生を適切に講じている会社は減税の対象になるというお話が・・・

森山 いえ、あれは安衛法制定の際に、安全衛生設備の購入の際の減税のお話だったと思います。

三柴 あれはなかなか上手くいかないんですよね。井村先生、デンマークかアメリカを調査してくれたときに、安全衛生税のような税制を設けて、安全衛生に取り組んでいると減税対象になる仕組みをつくらうとしたけど、結局上手くいかなかったという話がありましたよね。あれはなぜ上手くいかなかったんでしょうか。

井村 デンマークだったと思いますが、かの国ではもともと労災そのものが安全衛生と別枠というか、リンクしていません。デンマークのメンタルヘルスの問題を調査した際に、職場復帰の話などをお聴きしましたが、メンタルヘルスに関するデンマークの制度は職場復帰のために何ができるかということが中心になっていました。それは、労災補償という形で労働者の所得補償をするのとは別枠の話ということです。たとえば精神障害を発症した労働者の職場に、プレミアムを付けて労災を適用するという話はなかなか進みませんでした。制度としても別枠ということで、賛同を得られなかったと思います。

三柴 単にメンタルに限定するのではなく、一般安全衛生税のような名称で減税するような仕組みを紹介してくれたと思うのですが、それはひとまずおいて、日本の現行の労災保険のメリット制では業種ごとの計算になっていたのでしょうか。

北岡 なっています。メリット制以前の話で、労災保険料率の決定の際には、当然各業種ごとの災害発生状況に応じて保険料率が決定されます。

三柴 たしか計算式上そうなっていましたね。“それ以前の話”ということはどこをいじることになるのでしょうか。さらに業種ごとの事情を汲むとすると……。あるいは労災保険でそうしているから、安全衛生でも教育の面で業種ごとの特性を踏まえればよいという趣旨でしょうか。

北岡 業界団体でまとまった安全衛生の活動をし、実際に一定の成果を出した場合に、その努力に鑑みて保険料率の計算方法を業界全体で引き下げるということです。

三柴 それはメリット制以前の問題でしょうか。

北岡 そうです。メリット制は個別の事業者を対象としたものです。

三柴 メリット制の計算式にその考え方を反映させることはできませんか。

北岡 業種全体の保険料率を下げることで業界全体のモチベーションとするイメージですね。

三柴 それでドライブになるかどうかという話だと思いますが、教育に話を戻すと、現在労働基準教育は労働基準協会で、安全衛生関係は各種の災防団体が各業界団体に事務所を間借りして実施しています。だから、各業界団体が運営する形になってると思います。ベテランの先生方は事情をご存知かと思いま

すが、各業界が運営する災防団体の教育プログラムは、その業界の特徴を踏まえているのでしょうか。

篠原 クレーンであればクレーン協会のことでしょうか。

三柴 それでもけっこうです。

篠原 業界の特徴というよりも災害の特徴を踏まえたものではないかと思います。

三柴 起因物とか型式とかですか。

篠原 たとえば、最近私が講師を引き受けたボイラー協会は、事務局長はメーカー出身の方が着任されます。機械設備がどんどん新しくなっているんで、その点も踏まえた話もあるのかもしれませんが、テキストは発生する災害をもとにつくられていますので、業界の特徴というよりも、やはり労働災害の特徴を踏まえたものになっていると思います。

三柴 建災防や陸災防などの災防団体の研修の事情についてご存知の方はいらっしゃいますか。藤森先生は中災防でしたね。

藤森 中災防とそれぞれの災防団体はいわば仲間ですが、一般的に言えば教育内容は3つの観点から構成されます。一つは就労形態とその構成、二つ目は作業内容ないし業務内容、三つ目は機械等です。その意味では業種ごとに特化してメニューを組み立てているのが実情です。

三柴 ありがとうございます。それでは、この提案については、次の通りになるかと思われます。方向性としては、「○」と受け止めていいのではないのでしょうか。

(2) については、法第19条の2はあるが、通達もかなり触れてはいる。しかし、努力義務なので、実勢として不十分。安全管理者については殆どできていない。運行管理者であれば、毎年、一般講習なりを受けている。知識情報のフォローアップのためにも、せめて5年に1回程度は義務としてやるべきではないか。もっとも、安全管理者については、そもそも現場の生産管理に詳しくないとできないし、そういう人物を選任する趣旨で設計された経過もあるので、それに対応した教育制度にしないと学習効果があがらないことになる。集団講習には困難がある。特に業種が異なると事情が異なるので、業界団体等にその業界に適合した研修を設計させるのが良いのではないか。

井村 先ほどのデンマークの件ですが、2000年に常勤の被用者数を基礎として一般労働安全衛生税が課されることになっていましたが、2002年に廃止になっています。目的は、使用者が安全かつ健康的な労働環境を提供することを奨励することとされ、雇用する労働者の人数に応じて課す部分と、労災補償の支出の多い使用者が案分して負担する形になっています。前者の被用者数に応じて支出される部分については国庫に入れ、後者の部分については労災補償の保険者に納入する仕組みを設けていました。2002

年に廃止されましたが、制度として上手くいかなかったというよりも、政権交代の際に一般労働安全衛生税が国家財政の補充を目的としていて労働環境の改善という本来の目的を損なっているとされ、税金の使途が企業のためではなく国のためになっていると批判されたゆえです。結局はお金の使い方の問題であって、労働安全衛生のために使われていたわけではないから、わざわざこのような制度を実施する必要はないだろうということで廃止されたという経緯です。

三柴 ありがとうございます。結局、政権交代が大きな要因だったということで、実際に趣旨を考えて検討したというわけではないということですね。

森山 先ほど業種ごとに災害の特徴が異なるという話でしたが、「業種」という括りも意外と問題があります。たとえば小売業ひとつとっても、お菓子屋さんのように商品を仕入れて売る場合も小売業で、他方で製造販売も実質は小売業として労災保険を適用しているケースが多いと思います。たこ焼き屋さんのように食品を製造しつつその場で販売している場合には、私としては製造業として扱うべきだと思うのですが、小売業として労災を適用することもあります。また、最近ではデリバリーサービスで食料品工場に近い実態があるものもありますが、宅配サービス業は日本標準産業分類では小売業に分類されます。学校給食センターについても見解が分かれていて、製造業に分類される場合もあれば小売業とされる場合もあります。このような境界事例では、分類の不備という問題が出てくることもあります。この点についても検討が必要であると思います。

三柴 制度というものは、どのように定めたとしても必ず枠から外れるケースが出てきます。秩序をつくるという意味では仕方ないことかもしれませんが・・・。

それではアンケート調査関係はここまでとしまして、研究経過報告に移りたいと思います。まず淀川委員からお願いします。

淀川 時間も限られていますので、簡潔に進めたいと思います。私の担当は安衛法第33条および第34条です。ご存知のように、事業者以外の者に対する規制を定めた条文で、第33条はリース業者に対する規制、第34条は建築物貸与者への規制になっています。研究の内容としては諸々の条文を挙げ、趣旨を述べたうえで進めているところですが、今特に悩んでいるのは「適用の実際」です。共有画面の資料（※「淀川資料」とする）3頁にも記載しましたが、令和2年、3年の厚生労働省の公表事案をみても第33条違反は1件しかない状況です。適用例の件数が少ない印象があり、実際に現場でどのようなことが起きているのか、現場に精通された先生方のご意見をうかがい、自分自身咀嚼した上で執筆したいと思います。ところで、第33条に関する厚労科研アンケート調査結果ですが、少々趣旨が不明確な部分がありました。淀川資料3頁最後の行をご覧ください。

「機械貸与契約により、多くの建築工事現場で移動式クレーン作業等が行われているところであるが、本条による措置が不十分であるため、災害・事故が発生している状況もみられる。措置が不十分な例としては、機械貸与を受ける者がリース業者に対して移動式クレーン作業計画を示すなどにより、法定事項を通知していないことなどである。」

・・・という話です。第33条や紐付き政省令である安衛則第666条、第667条をみると、貸与を受け

る側がリース業者に対して何らかの通知をする義務を課した規定もなかったもので、貸与を受けた側が操作者に計画を示すなどをしなかったとかいう事案になってくるのか、この点監督官の先生方に違反例をお伺いしたいと考えていました。第33条については適用の実際をもっと充実させるべく検討しています。判例は2件ほど挙げて、前回の報告でも紹介させていただきました。

次いで、第34条の建築物貸与者関連の規定ですが、ご存知のように雑居ビルなどの所有者が複数の事業者に貸与する場合、安全衛生に関して統一性が保てないので貸与者の側に諸々の措置を講じる義務を課したものです。この条文について検討する際に悩んでいるのは、沿革の箇所です。第33条と異なり、労働基準法研究会の報告書にも記載がなく、衆参両議院の議事録を調べても記載が乏しい印象で、辛うじて佐藤勝美先生の著書に、最近雑居ビルや工場アパートが増えてきたから同条の規制を設けた旨の記載があったのでこれを引用しました。この点もう少し深めていければと思います。また適用の実際についても悩んでおりまして、以前共有していただいた災害報告書や公表事案を調べてみたものの、同条の送検事例は見当たらず、関係判例もデータベースを調査し手もヒットしなかったので、この点ご見識をお持ちの先生方からご示唆をいただければと思います。

以上です。

三柴 コンパクトにまとめていただいてありがとうございます。第33条、第34条いずれの条文も適用の実際の件数が少ない、第33条については1件見つけたものの趣旨がよく分からないということですね。両条文の適用の実際について、一般的な範囲で結構ですので、どのような事例か情報をお持ちでしょうか。

森山 また後ほどまとめたものをMLで共有したいと思います。最近、倉庫内の仕分け作業において複数の会社が倉庫のスペースを使用しますが、冷凍庫の自動ドアに挟まれて労働者が死亡した事故がありました。自動ドアは重量があり、エレベーターと同様人が当たると開く安全装置があるのですが、構造物とドアの間に挟まれて亡くなった事故でした。結局、その建物を管理している会社が貸与しているわけですが、管理権限と責任の所在が問題となった事例がありました。安衛則で義務づけられた措置内容は非常に限定的なもので、適用できる事案は少ないかと思います。

三柴 ありがとうございます。では、お手持ちの事例については問題ない範囲で提供していただければと思います。また、第33条の趣旨がよくわからないとのことでしたが、要するにリースを受ける側の職場事情をリース業者に伝えていないと、リース業者もどのような点を注意すればいいのか分からないということではないでしょうか。

淀川 条文だけみても今一つ趣旨が分からなかったのですが、多分その通りだと思います。

三柴 その点も森山先生、玉泉先生らと共有して、どういう意味の条文であるかを確認してください。

淀川 ありがとうございます。

森山 玉泉先生や篠原先生の方が詳しいと思います。

三柴 了解です。では、事例の情報提供については森山先生にサポートしていただくとして、意味の解らない点については玉泉先生と篠原先生に質問していただくということでお願いします。

では次に、井村先生のご報告をお願いします。

井村 私の担当は安衛法第37条から第54条の6の逐条解説です。このうち第37条の製造許可の基準は適用の実際の箇所に書いていましたが、これはあくまで法文の趣旨内容の問題なので移動させました。その上で、適用の実際は先ほどの行政官等向けアンケート調査結果を引用させていただく予定です。本日お伺いしたいのは、最近森山先生からご紹介いただいた事例に関してです。第41条にかかる部分で登録制の機関における性能検査に関連しますが、公益社団法人ボイラ・クレーン安全協会事件という事件があります。ブリジストンの山口工場で天井クレーンと手すりの間に身体を挟まれて死亡するという事故が発生しましたが、クレーンの検査を担当するボイラ・クレーン安全協会の検査員が平成23年、25年、29年に性能検査を実施していました。問題となったクレーンは歩道が落成した後に設置されていたようですが、工場の天井の梁から手すりまでの間隔が0.08m、歩道の底面からの間隔が1.18mしかないのですが、クレーン則第13条が定める許可基準に適合していない状態でした。このように性能検査が適切になされていなかったということで業務停止命令が発せられたところ、その効力が争われた事案です。業務停止命令の取消しについては訴えの利益なしとして却下されましたが、クレーンの性能検査を実施する際に離隔基準の適合性を検査すべきかという点と、本件クレーンに離隔基準が適用されるかといったことが問題となりました。裁判所は結論としていずれも否定しています。その理由として、性能検査はクレーン則の規定に従って実施すべきものであって、その中には離隔基準も含まれるということです。この点に関して疑問を感じたのは、性能検査実施の意味は設置されて落成検査を受けた後に、性能つまりクレーンであれば物を吊り上げる能力が劣化しないように検査を行うべきであって、構造物の変更などに関してまでわざわざ性能検査の中で行わなければならないとするのは、少々理解しかねるということです。また、本件のような場合に歩道の設置が落成検査の後に行われたとすると、変更検査の対象となるのではないかと考えたのですが、そうなっていません。なので、歩道を後から設置しても届出等の必要はないということになるものと思われませんが、落成検査の後に何らかの付属物を設置した場合に、性能検査の際にその旨の申出を事業者が義務づけることはそもそも予定されていないのでしょうか。こうした事実を知らされないまま性能検査に合格し、その結果事故が発生した場合に検査機関に帰責性が認められてしまうと、実務的な観点からどうなのかと思います。

また、検査の実施に関しては安衛法第52条の3以降に準用規定が設けられ、第53条の3では「第四十六条及び第四十六条の二の規定は第四十一条第二項の登録について、第四十七条から前条までの規定は登録性能検査機関について準用する」と定められています。この辺りの表現について法改正の必要はないのか、ご意見をお伺いしたいと思います。

三柴 ありがとうございます。前半に紹介されたボイラ・クレーン安全協会事件をもう一度振り返ると、協会としては国の基準にしたがって検査したつもりだったのに、検査に合格させた機械によって災害が発生した。この事件では、合格させた協会が被災者から責任を問われたのですか。

井村 災害が発生した後に、おそらく監督署などから調査を受けて、性能検査に瑕疵あったということで業務停止命令と業務改善命令が発せられたという形になったと思われます。

三柴 被災者から協会が責任を問われたかどうかは定かでないということですね。

井村 その点は触れられていませんし、公表された資料からは不明です。

三柴 検査の瑕疵というのは具体的にはどのようなものだったのでしょうか。

井村 歩道が設置されたのが落成検査の後であって、歩道そのものはクレーンの検査ために設置されたと思うのですが、検査方法というのが下の方から作業台に乗って行うというものですから、検査のために歩道が設置されたという事情があったとしても、性能検査そのものとは関係ないといったことをボイラ・クレーン協会は主張しています。しかし、実際に設置されたものがクレーン則第13条に違反しているという状況は間違いなかったもので、これによって事故が発生したにもかかわらずこれを見逃してしまったという行政側の判断に至ったと思われます。

三柴 今のお話で分かりにくかったのは事実経過の概要ですが、業務停止命令となった理由のポイントを教えていただけないでしょうか。

森山 私の認識では、事件の前は検査機関の人たちは性能検査においては構造規格だけを見ればいい、クレーン則は見なくてもいい、と言っていたのを耳にしたことがあります。この処分が何かといえば、クレーン等安全規則違反を見逃したゆえのものです。性能検査機関が本来チェックの対象とするものではないにもかかわらず、これを見落とししたがゆえに処分を受けたということで、これは不当だとして行政訴訟になったのではないかと思います。

浅田 補足すると、クレーン則第13条の離隔基準の違反によって改善命令と業務停止命令を受けたということなのですが、業務停止命令は訴えの利益なしということで却下ということで、改善命令のみに触れますが、根拠条文は安衛法第52条の2です。すなわち、「厚生労働大臣は、登録製造時等検査機関・・・が第四十七条の規定に違反していると認めるときは・・・製造時等検査を行うべきこと又は製造時等検査の方法その他の業務の方法の改善に関し必要な措置をとるべきことを命ずることができる」とされています。第47条には第3項に「登録製造時等検査機関は・・・第三十七条第二項の基準のうち特別特定機械等の構造に係るものに適合する方法により製造時等検査を行わなければならない」とされています。この条項にいう「登録製造時等検査機関」は「性能検査機関」と読み替えてください。そして、第37条第2項の基準とは何かというと、製造許可の基準であり、「・・・許可の申請があつた場合には、その申請を審査し、申請に係る特定機械等の構造等が厚生労働大臣の定める基準に適合していると認めるときでなければ・・・許可をしてはならない」と定められています。「厚生労働大臣の定める基準」は構造規格、いわゆる告示のことを指しています。しかるにこの事件では、命令違反とされたのは構造規格ではな

いクレーン則第13条違反であり、省令に規定された事項である、だからそもそも法に拠らない命令ではないのか、だから取消されるべきである、というのがボイラ・クレーン協会側の主張であったと言われています。

三柴 国側が違反を指摘するクレーン則の規定ではない定めとは何でしたか。

浅田 構造規格自身はクレーン本体に関する技術基準であって、離隔基準は間隔の問題ですから、クレーン則に規定されています。

井村 クレーン本体の構造の問題ではなく、付属的なものに関してクレーン則で定められているところについて性能検査をきちんと実施せよ、ということですね。

三柴 性能の問題なんですか。要するに設置の仕方ないし落成検査の問題ではないでしょうか。

井村 いえ、落成検査の後の問題です。

三柴 なるほど。

井村 落成検査がいつ実施されたかは分かりません。設置されたのが平成22年くらいまでという記載がありますが、落成検査がいつなのかは認定事実の中に書かれていません。

三柴 協会側にしてみれば、本来チェックを求められていないことなのに処分を受けたことを不満に思っているということですね。それで、その事件が条文の解釈との関係ではどういう意味を持っているのでしょうか。

井村 どちらかと言えば安衛法第38条関係の問題になってくると思います。各種検査の中に製造検査、構造検査、落成検査、性能検査、仕様検査、そして使用再開検査など様々な検査の仕組みが個別に定められている中で、裁判所の評価では性能検査は落成検査と同じレベルの検査を実施しなければならないとされています。もちろん、落成した後であっても何らかの問題があれば指摘されるべきであろうとは思いますが、落成検査で見逃した問題は、そのまま設置されている以上はおそらく問題化されないはずで、だから設置された機械に対して性能検査が必要になるわけです。協会は、構造規格に基づいて検査するのはそういう趣旨であると主張しているものと思います。クレーン則は設置そのものについて離隔基準等を設けているので、検査の際にはもちろん問題になりますが、性能検査は本来そこまでやるものではないだろうと、そういう点を争ったのではないかと私は捉えています。

三柴 要するに法が検査機関に求めている検査の内容について示した一事例ということでしょうか。

井村 そうですね。

三柴 ただ、少々問題のある判例といったところでしょうか。

浅田 主張されたいのは、ならば変更検査の対象にすべきではないかという、そういうご主張ではないかと思ったのですが、いかがでしょうか。

井村 クレーン則の変更届や変更検査を必要とするのが構造部分であったり・・・

浅田 現行の変更届や変更検査をみると、あくまでクレーンの構造部分に限っています。その辺の変更があった場合に限定されていますから、建屋との間隔に変更があった場合は対象になっていません。

井村 結局歩道はクレーンの構造とは関係のない付属物という位置づけですから、変更届の対象外となるわけですね。

浅田 もう少しいうと、建屋を改造するのは建築業者ですから、クレーン則等を知らない場合が多いです。クレーン本体はクレーンの製造業者ですからクレーンの構造規格を知っているのですが、建屋の業者は建築基準法を知っていてもクレーン則は不案内です。その結果こういう問題が起こり得るわけです。そうであれば、変更届や変更検査にそれも含めて規制の対象とすべきではないか、そのようなご主張かと受け取りました。

井村 その点については現時点では何とも言えません。ともあれ、何かしら変えたのであればどこかに知らせるべきかとは思いますが、変更検査までする必要があるのかどうかは判断がつきかねています。今回紹介した例でいえば、性能検査の際に変更した点があれば、予め事業者の方から連絡するくらいで運用そのものは改善されるだろうと考えました。

三柴 この判例自体は条文を解説する素材の一つということで、この条文に基づいて国が検査機関に任せる検査の内容を語った一事例という扱いでいいと思います。しかし、このプロジェクトの逐条解説は、最終的には法改正の提案も含むものなので、浅田先生のご意見も踏まえて検討していただきたいと思います。今ちょうど井村先生の報告書をチェックしているので、終わり次第コメントを付したものを送ります。それを参考に執筆を進めてください。

井村 もう一点、確認させていただきたいのですが、変更検査の内容の拡張について、浅田先生ご自身はどのようにお考えでしょうか。

浅田 もともと性能検査は機械本体の経年使用にともなう損傷を確認して所定の能力や構造が担保されているかどうかをみるためのものです。なので、建屋との距離がどうのこうのといった、建屋の改造に伴う問題は、本来別の制度によって把握したうえで規制が担保される仕組みが構築されるべきであると思います。落成検査の段階であれば、そもそも設置届が適用されるので、そこで届出を審査して場合によっ

ては変更命令も発することができます。そのような制度上の担保があります。しかし、途中の変更についてそのような担保がないのであれば、何らかの形でこれを担保する仕組みが必要ではないかと思います。

井村 ありがとうございます。

三柴 今回から趣向を変えて、行政官等から寄せられた法改正提案について審議・検討することとなりました。現場の行政官の声を取上げているので、現場的な課題が多く見受けられますが、それこそ安衛法の妙味であり、また個別の課題をみながら全体を検討するという発想で進めたいと思いますので、引き続きいろいろな観点からのご意見をお願いしたいところです。

それでは、長時間にわたりありがとうございました。

労働安全衛生法第 33 条及び第 34 条の逐条解説

令和 2 年 1 2 月 2 4 日
弁護士法人英知法律事務所
弁護士 淀川 亮

I はじめに

日本の安衛法の特徴として、「規制対象の多様性・多層性に象徴される合目的性」が挙げられる。具体的には、事業利益の帰属主体であり、保護対象となる労働者を使用する「事業者」のほか、労災・職業病その他の健康障害のリスクを生み易い、機械器具等の設計者・製造者・輸入者、原材料の製造者・輸入者、建設物の建設者・設計者、建設工事の注文者等も規制対象としている。合目的性重視の象徴であり、1章にその趣旨の基本規定（3、4条）を置くほか、4章を含むその他の章にも事業者以外や、保護すべき労働者と直接契約関係にない事業者を名宛人とする個別規定を置いている¹。

安衛法第 33 条（機械等貸与者等の講ずべき措置等）及び第 34 条（建築物貸与者の講ずべき措置）は、「場所」または「物」の管理権原に着目した規制²として、第 4 章に規定された条文である。

II 安衛法第 33 条（機械等貸与者等の講ずべき措置等）

1 条文

（機械等貸与者等の講ずべき措置等）

第三十三条 機械等で、政令で定めるものを他の事業者に貸与する者で、厚生労働省令で定めるもの（以下「機械等貸与者」という。）は、当該機械等の貸与を受けた事業者の事業場における当該機械等による労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

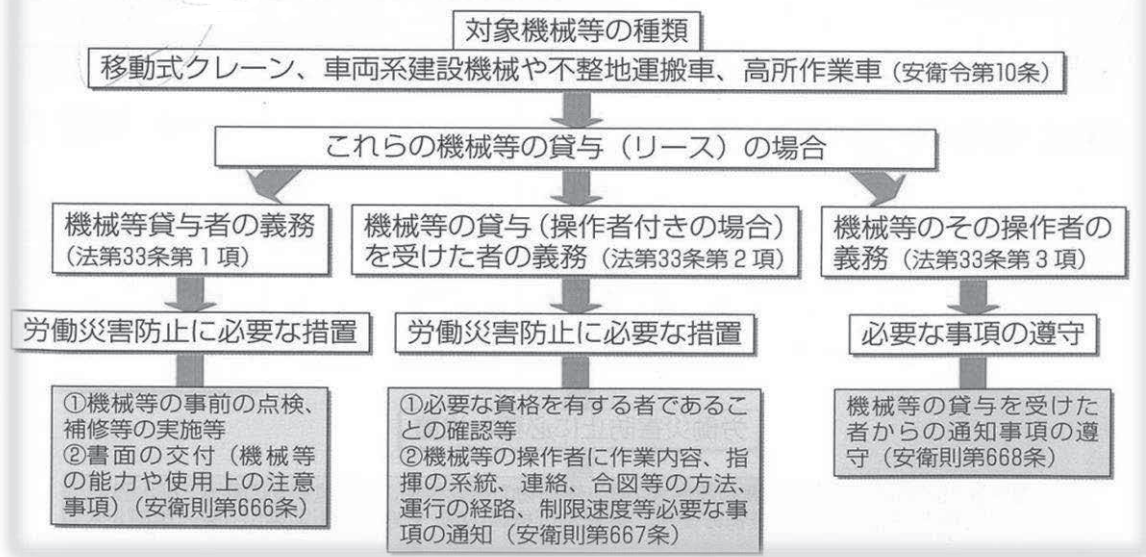
2 機械等貸与者から機械等の貸与を受けた者は、当該機械等を操作する者がその使用する労働者でないときは、当該機械等の操作による労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

3 前項の機械等を操作する者は、機械等の貸与を受けた者が同項の規定により講ずる措置に応じて、必要な事項を守らなければならない。

¹ 三柴丈典「分担研究報告書・日本の安衛法の特徴と示唆される予防政策のエッセンス」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（第 1 分冊）』（2017 年）87 頁。

² 畠中信夫『労働安全衛生法のはなし』（中災防新書、2019 年（令和元年））232 頁。

第33条（機械等貸与者等の講ずべき措置等）



（木村嘉勝『よくわかる労働安全衛生法（改訂6版）』（労働調査会、2019年（平成31年）57頁）

2 趣旨

移動式クレーンや車両系建設機械等貸与された機械等から生ずる労働災害を防止する責任は、当然その機械を借りて作業を進める側にあるわけであるが、所有権がリース業者にあるため、その管理の権利をもたない機械等について、補修、改造等による労働災害を防止するための措置を十分には講じ難い立場にある。また、機械等貸与者が運転手付きで機械等を貸与する場合、その運転手について、貸与を受けた者が所定の労働災害の防止のための措置を講ずることが必要となり、その運転手が所定の事項を守ることとも必要となる。そこで機械等貸与者、機械等の貸与を受けた者並びに機械等を操作する者が労働災害防止のために必要な措置を講ずべきことを定めたものである³。

3 沿革

(1) 工場法、労働基準法等には規定がなかった。

(2) 労働基準法研究会の報告書

- ① 「建設業、造船業、鉄鋼業などのほか、最近では、化学工業、自動車製造業などでも構内下請に依存する傾向が目立っている。また、このような増加とならんで、最近建設業などでは重建設機械のリース業等が目立って進出してきて」いる。
- ② 「これら賃貸業者が、機械を貸し出す場合の条件にはいろいろあるが、大別すると機械のみ貸す場合と機械とオペレーターをとともども貸す場合とがある。機械

³ 労務行政研究所編『労働安全衛生法』（労務行政、2017年（平成29年））373頁。

のみ貸す場合は、安全衛生上、構造要件保持義務を負担するのは形式的にはその機械を借りて作業をすすめる側にあるわけであるが、当該機械について補修改造することはもとより、日常の点検さえできる体制にあるか否かは疑問である。

また、機械に操作する人間をつけて貸す場合、その人間に対する安全衛生を確保する責任は誰にあるのか、貸出された機械の構造要件を保持するのは借り受け側か、それとも、それを操作する人間の雇用主である賃貸し業者か、操作する人間と賃貸し業者との関係についても疑問が残る」と述べられている。

(3) 衆議院議員社会労働委員会

「なぜ単独法としたかという点につきましては、最近の労働災害の傾向により見ますときに、基準法のように直接の雇用関係のみを前提とする規制のしかたでもって災害を的確に防止することができないいろいろな状況が出てまいっておるとのこと、すなわち……直接の雇用関係だけではなく、重層下請関係だとか建設のジョイントベンチャー等、特殊な雇用関係下における規制も強めていなければ災害が防止できない状況になっておるとのこと……等々の事情は、直接の雇用関係を前提とします基準法のワクよりはみ出しておる部面があるわけでございます。こういう点が基準法と別個に単独立法といたしました第一の点でございます⁴⁾

(4) 参議院議員社会労働委員会

「基準法は御存知のように直接の雇用関係にある者の間に立って、使用者に対して労働者が災害あるいは職業病にかからないようにという規制を直接の使用者にしておるわけであります。最近、先生が御指摘のように、重層下請関係、あるいはジョイントベンチャー、リースというように、単純な雇用関係でない、いわゆる働く関係というものが出てまいりました。そういう関係から、基準法から離して、新法では、元方事業者あるいはリース業者、ジョイントベンチャー業者、そういうやはり働かせるものの実質的な指揮権あるいは指示権、そういうところの力を持っているところを押さえようというのが新法のそれぞれの規定、たとえば二十九条、三十条あるいは三十三条のリース規定というようなものがそれでございます⁵⁾

4 適用の実際

(1) 厚生労働省労働基準局監督課が令和2年9月30日に公表した労働基準関係法令違反に係る公表事案（令和元年9月1日～令和2年8月31日公表分 *各都道府県労働局が公表した際の内容を集約したもの）によると、対象条文違反は1件であった。

(2) 厚労科研アンケート

機械貸与契約(いわゆるオペ付きリース)により、多くの建築工事現場で移動式クレ

⁴⁾ 昭和47年3月21日衆議院社会労働委員会[渡邊健二委員発言]。

⁵⁾ 昭和47年5月18日参議院社会労働委員会[北川俊夫委員発言]。

ーン作業等が行われているところであるが、本条による措置が不十分であるため、災害・事故が発生している状況もみられる。措置が不十分な例としては、機械貸与を受ける者がリース業者に対して移動式クレーン作業計画を示すなどにより、法定事項を通知していないことなどである。(00074 監督官)

5 関係判例

労働安全衛生法第 33 条 2 項にいう「機械等の貸与を受けた者」が労働災害を防止するために必要な措置を講じなかったものとされた例（福岡高判昭和 52 年 8 月 3 日判例時報 896 号 110 頁（原審：長崎地判昭和 52 年 1 月 11 日。上告後、最 2 小判昭和 53 年 9 月 20 日で棄却された）（確定））

(1) 事実の概要

本件は、宅地造成及び不動産売買業を営む被告会社が重機業者らから運転手付きで、ブルドーザーの提供を受け、カントリークラブ造成工事の整地作業をしていた際、労働災害を防止するため必要な措置を講じなかったため、被告会社及び同社代表取締役が労働安全衛生法違反の罪に問われたものである。

第一審は、労働安全衛生法 33 条 2 項及び労働安全衛生規則 667 条 1 号、2 号違反の罪が成立するとして、被告会社及び被告人をそれぞれ罰金三万円に処した。

そこで、弁護人側が控訴した。

(2) 判旨～控訴棄却～

本判決は、①被告会社が労働安全衛生法第 33 条 2 項にいう「機械等の貸与を受けた者」に該当するか否か、②被告人らが機械操作者の法定資格又は技能を特に確認しなかったことが可罰的違法性を有するか否か及び③被告人らが労働災害の防止のため必要な連絡、合図等の方法を通知すべきであったか否かという点に判断を加え、結局、控訴を棄却したものである。

(3) 判決から汲み取る示唆

「機械等の貸与を受けた者」（安衛法第 33 条第 2 項）の解釈について、形式的な解釈ではなく、労働災害発生防止という目的に照らした柔軟な解釈がなされていることが窺える。

規則第 667 条第 1 号の確認義務については、労働災害発生防止の見地から受貸与者に法定資格の確認を義務付けた同号の法意を重視し、結果的に法定の有資格者であったとしても、確認義務の懈怠については可罰的違法性があるとの判断を示している。これは、労働災害発生防止において、危害防止基準の遵守が最も重要であることを踏まえた解釈と考えられる。

規則第 667 条第 2 号については、労働災害発生防止という目的に照らして、「連絡、合図等の方法」を具体的に検討していることが窺える。

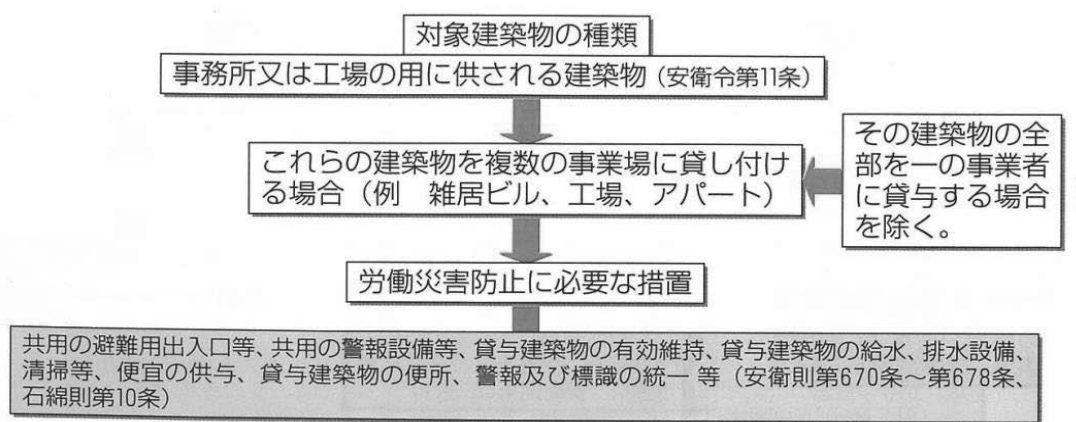
Ⅲ 安衛法第 34 条（建築物貸与者の講ずべき措置）

1 条文

（建築物貸与者の講ずべき措置）

第三十四条 建築物で、政令で定めるものを他の事業者に貸与する者（以下「建築物貸与者」という）は、当該建築物の貸与を受けた事業者の事業に係る当該建築物による労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。ただし、当該建築物の全部を一の事業者に貸与するときは、この限りでない。

第34条（建築物貸与者の講ずべき措置）



(木村嘉勝『よくわかる労働安全衛生法 (改訂 6 版)』(労働調査会、2019 年 (平成 31 年) 58 頁)

2 趣旨

一つの建築物を貸工場又は貸事務所として二以上の事業場に貸し付ける者は、その貸工場等による労働災害を防止するために必要な措置を講じなければならないことを定めたものである⁶。

3 沿革

- (1) 工場法、労働基準法、労働基準法研究会の報告書には目立った記載がなかった。
- (2) 現行安衛法制定当時において、一つの建築物を複数の事業者に貸与する、いわゆる雑居ビルや工場アパートが増加していたが、そのような建築物の一部を借りた者に対して労働災害の防止を義務づけても、その内容によっては実効を期し得ないような場合が少なくない⁷。

⁶ 労務行政研究所編著 (2017 年(平成 29 年)) 376～377 頁。

⁷ 佐藤勝美編『労働安全衛生法の詳解』(労働基準調査会、1992 年 (平成 4 年)) 415 頁。

4 適用の実際

厚生労働省労働基準局監督課が令和2年9月30日に公表した労働基準関係法令違反に係る公表事案（令和元年9月1日～令和2年8月31日公表分 *各都道府県労働局が公表した際の内容を集約したもの）によると、対象条文違反はなかった。

5 関係判例

関連する公判裁判例は、特に掲記するものがなかった。

IV 今後の課題

- ① 適用の実際に関する調査。
- ② 図や写真の補充。
- ③ 第34条の沿革に関する調査。

以上

三柴 本日もご参集ありがとうございます。早速ですが、開催要項に沿って議事を進めたいと思います。

まず、新規参加の委員の紹介から始めます。只野祐先生で、以前は厚生労働省にて職業病認定対策室室長をお勤めで、現在は全国労働衛生団体連合会で専務理事をなさっています。自己紹介をお願いいたします。

只野 只野でございます。6月末頃に三柴先生からメールをいただき、免許関係に詳しい方を尋ねられ、どなたかをご紹介しようと考えていましたが、私がお引き受けすることとなりました。よろしくお願いいたします。

三柴 よろしくお祈いします。もうお一方は現役の労働基準監督官で近藤龍志先生です。森山先生からのご紹介で、大阪市立大学ご出身ということなので、根本到先生のお弟子さんかと思ひます。安全衛生に関心強いということで、ご参画いただくことになりました。最近所属の局から厚労科研参加への許可をいただけたということです。自己紹介をお願いいたします。

近藤 近藤と申します。森山さんと同じく平成25年度に監督官になりまして、先日労働局より許可をいただき、プロジェクトに参加させていただくことになりました。よろしくお願いいたします。

三柴 近藤先生にも研究報告書の分担執筆をお願いできればと思ひていまして、後ほど相談させていただきたいと思ひます。只野先生にもお願いいたします。

前回は同じようなことをお伝えしましたが、徹底を図るべくあらためてお伝えいたします。分担報告書の執筆をお願いしている逐条解説ご担当の方は、「関連規定」の項目が設けられていますが、その趣旨をご理解ください。これは、同じ安衛法の体系の中で、ある条文がある事象に対して重疊的に適用される可能性があるもの、あるいは趣旨が似通っているもの、といった意味で関連する規定を拾い上げて、その規定の趣旨内容についても併せて説明していただくものなので、そこは誤解のないようお祈いします。安衛法本法の条文を各担当者に割り振っているのだから、その条文に紐づく政省令もありますが、そうした政省令ではなくむしろ同じ安衛法の中でも同じような問題や課題に対して適用可能性があるもの、あるいは建築基準法や環境法のように、法律をまたいで同種の問題に適用可能性のあるもの、そういった視点で関連性のあるものを拾ってください。

これも再三申し上げているところですが、既存の安衛法の解説書とは違ったものをつくりたいわけですから。ポイントは2つあって、一つは現場のリアルがみえるものにしたいということです。既存の解説書は法律と関係政省令を解説するだけの記述が多く、単に文字が並んでいるだけなので、本プロジェクトが目指すのは、現場でその条文がどういう意味を持ちどう使われているかに重点を置くものです。そうすると必然的に判例や運用実態を徹底的に調査して書く形になります。また、事務系・文系の人にもわかるような解説書を目指すので、図表をできる限り多用することも申し添えておきます。もう一つは、学術性を高めるということなので、条文の制定経緯、つまり工場法時代に遡ってその時代からどのような経緯をたどって今の条文になったかを調査して書いてください。つまり、どういう趣旨・経緯でできた条文が現場でどう使われているかがきちっとみえるような解説をして、それが技術系の人だけでなく事務系の人にも伝わる分かり易さが重要だということです。

運用実態面については行政官等向け調査結果を引用していただくようお願いします。引用方法については、開催要項1「引用方法」に記載したとおり「令和2年度本研究プロジェクトによる行政官・元行政官向け法令運用実態調査（三柴丈典担当）とする。その他、厚生労働省労働基準局監督課「労働基準関係法令違反に係る公表事案」、裁判例、労働者健康状況調査等を参照のこと。」とします。また、石崎先生が報告書で挙げてくれた厚労省監督課の公表事案、また第一法規のデータベースで検索できる裁判例、労働者健康情報調査など厚労省のデータが載っているものもありますので、そういったものを参照してその条文が現場でどう使われているか、現場のリアルを示せるように徹底的に書いてください。

また、事務系にも分かるようにということなので技術的用語の解説を、また逆に技術系の人には法的用語の解説を徹底してください。自分にとって当たり前に使っている用語であっても、分野の違う人には当たり前でないということを常に想定してください。当然、表現も平易に努めていただくこととなります。しかし、放射線や同位元素云々の話になると、用語解説を逐一やっているのと先に進めないのでは、まずは情報の洗い出しを進めて表現の工夫は後で行うといった方が効率的かもしれません。締切も迫ってしまっていて、本プロジェクトは10月31日でいったん締めとなりますので、そこから逆算して執筆していただきたいと思います。技術的な用語の解説等については謝金を出せますので、自ら個別に専門家に委嘱してこちらにご連絡ください。ただ、謝金を支払うためにはやり取りの経過が必要になるので、その記録は残したうえでアシスタントの宮田さんに送っていただければ大学を通じて謝金が出るよう手配します。

「研究の目的」欄に、基本的に私が作成したフォーマットを記載していただいています。そのうちの開催要項に示した部分、「本分担研究の目的は、枝番号や附則を除き123条ある安衛法のうち第〇条から第〇条について、その課題を果たすことにある。」という箇所については、「枝番号・・・を除き」という表現を加えて記載してほしいということをお伝えします。もともとのフォーマットでは「本分担研究の目的は、附則を除き123条ある安衛法のうち第〇条から第〇条について、その課題を果たすことにある」という表現だったのですが、「枝番号や」という表現を付記していただきたいということです。逐条解説をお願いしている先生に関係することなので、あらためて押さえておいてください。

次に用語の統一についてお伝えします。安衛法関係では「危険性」「有害性」という文言が頻繁に用いられますが、安衛法には定義規定がありません。この点については森山先生が表にまとめて下さったので（※下図参照）、これを引用して活用し、その際には「森山誠也氏の作成資料」であることを明記してください。これは安衛法第28条の2に紐づく指針等をまとめたものと思われませんが、これはご自身で作成されたのでしょうか。

森山 本日の特別報告で詳しくお話する予定ですが、リスクアセスメント指針の施行通達別紙に危険性及び有害性の分類例というのがありますので、それに私が若干手を加えたものです。

	危険源の分類	具体例
危険性	機械等	工作機械、食品加工機械、ボイラー、ドラグショベル、クレーン、エレベーター、土止め支保工、マンホール、立て坑、足場
	原材料、ガス、蒸気、粉じん等	爆発性の物、発火性の物、引火性の物、腐食性の物
	電気、熱、その他のエネルギー	アーク等の光のエネルギー等
	作業方法	掘削の業務における作業、土止め支保工の組立等の作業、荷役の業務における作業
	作業場所	墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所、足を滑らすおそれのある場所、つまづくおそれのある場所、採光や照明の影響による危険性のある場所、物体の落下するおそれのある場所等
	作業行動等	作業姿勢、不安全行動など
	その他	家畜、人の暴力等による危険性も含まれる。
有害性	原材料、ガス、蒸気、粉じん等	酸素欠乏空気、病原体、排気、排液、残さい物
	放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧等	赤外線、紫外線、レーザー光等の有害光線
	作業行動等	計器監視、精密工作、重量物取扱い等の重筋作業、作業姿勢、作業態様によって発生する腰痛、頸肩腕症候群等も含まれる。
	その他	

三柴 そうすると、「リスクアセスメント指針等に基づいて森山誠也氏が作成した資料より」と記載した方が正確ですね。

森山 そうですね。もしかすると、後日この表を訂正させていただくことがあるかもしれませんので、その時はまた ML でご連絡いたします。

三柴 了解です。概ね正鵠を射ているということで、差当りこれを参照していただくとして、今後森山先生から資料の共有があれば、そちらに差替えていただくというところでお願いします。この表から明らかなように、「危険性」というのは目に見えやすいリスク・・・リスクというよりハザードの問題で、「有害性」といえば、目に見えにくいハザードの問題であると理解できると思います。爆発性の物質であれば危険性の問題となり、毒性が問題となる場合には有害性の問題に分類できるわけです。

次に、分担の確認をします。幸いなことに執筆者が充実してきたので、あらためて執筆分担を整理したいと思います。まず、以前大藪先生にご執筆いただいた災防計画ですが、災防計画の策定に関わっていただいた方に読んでいただいたところ、少々自分の認識と違うという趣旨の指摘をいただきました。大藪先生はペーパーベースで調査した内容を執筆されたわけですが、現実の災防計画策定者にインタビューを進めていく作業をしたいと思います。そして、インタビューで明らかになった内容を、大藪先生が執筆された内容に加筆修正という形で反映させていただく作業をする予定です。この点大藪先生にはご了解をいただいています。また、今後作成する報告書や書籍の特徴を示すには、現場の人から聴いた情報を加えるという作業が非常に重要になってきます。他の項目についても同じ考えです。

次に、第26条と第27条はもともと山本先生のご担当でしたが、ご負担を軽減するために担当を変更します。免許の箇所については、やはり大藪先生が行政学者ということで当初担当をお願いしましたが、その資格や免許にどのくらいニーズがあって現場でどの程度活かされているのか、出来る限り現場の生

の情報を拾い上げたいと思っていました。この点、技術試験協会にはご協力の内諾をいただいているので、適宜お力添えをいただきます。この手の関係団体はパンフレットや冊子を公刊してしまして、そこで普段取り組んでいる仕事の詳細を書いていますので、それも参考になると思います。こうした資料も参考にしつつ、その職員のうち適任な方にインタビューし、そうした内容を踏まえて大藪先生の原稿に加筆修正を加えていくという形にしたいと思います。これも大藪先生のご了解を得ています。要はよりイメージの湧きやすいものに充実化していきたいということです。また、大藪先生が安衛法第101条から第103条、第109条から第115条までについて、解説のための執筆をしてくださっていますが、今の段階では既存の解説書の切り貼りのような状態です。なので、この部分についても安全衛生行政の現場に詳しい方、特に制度を「つくった人」と「使っている人」から聴き取り調査を行い、内容を充実化したいと思っています。

以前内藤さんをお願いしていた第106条から第108条ですが、森山さんに交替していただくよう内諾をいただきました。第26条から第27条についても、森山さんをお願いできないかという話もしていたと思います。

また、種類の異なる問題を2つ並べていますが、発注者の責任、つまり建設安全を確保ために設計者や発注者といった川上の人たちにどのような法的責任を負わせるべきかという問題、そして派遣労働者の安全衛生管理の問題です。これは現行派遣法の第45条に規定されている内容+α、つまり同条の解釈・運用もさることながらそこに規定されていない内容も問題になるので、そういったことについても課題と展望を書いていただく作業をお願いしたいと思います。山本先生にはご負担なようなので、担当を代わっていただく方がよろしいかと思えます。できる限り報告書に盛り込みたいのですが、優先順位としては逐条解説の方から進めていただいて、こちらは書けるのであれば書いていただきたいと思いますという方針でお願いします。

大ざっぱな説明は以上の通りで、このような形で担当を決めていきたいと思っています。

まず、防災計画の策定者向けインタビューについてですが、私としてはベテランの只野先生と若手の近藤先生とで、それぞれの得意分野を念頭に置いて分担を決め、執筆していただくのがよろしいかと思えます。ここでいう執筆とは、大藪報告書に加筆・修正する作業のことになりますが、まったく新しい内容を書き加えていただいてもかまいません。

〔上記の点に関する審議内容〕

- * 防災策定者にインタビュー調査を行う作業については、執筆作業は近藤委員に任せ、調整役的なベテランの委員を別途選任する
- * 第26条・第27条担当の森山委員の意向として、第26条については適宜近藤委員に助言を求め、第27条は論点整理を要するため、一通り整理したうえで必要に応じて近藤委員に協力を求める
- * 免許関係については、第20回会議終了後、三柴座長、只野委員、近藤委員、森山委員により再調整をはかる

第101条～第103条および第109条～第115条についても現場に詳しい方にインタビューした上でその結果を反映させる形にしたいところですが、既存の大藪先生の原稿に書き加えていただければ、さほど大きな手間を要しないと思えます。この点については、近藤先生か森山先生にお願いできませんか。条項の内容としては法令などを労働者に周知させる義務、あるいは国の労働安全衛生と地方公共団体との連携などについての規定ですが、すでに森山先生から大藪先生に情報提供されていたところで

す。法令等の周知については、単に現行の法令を網羅的に周知させるというものではなく、現場のリスクに応じた法令の知識や情報を伝えるよう求めるものです。なおかつ法令にとどまらず安全衛生に関する必要な技術的事項なども広く周知せよという内容になっています。何をすれば法の要件を充たしたことになるのか、また実際に使われているのか、監督行政に大いに関わってくる内容なので、万一現場の監督官がこの条文をあまり意識せず活用していないというのであれば、それ自体一つの重要な情報になりますので、それを書き加えてほしいところです。ですから、さほど煩雑な作業を求めているわけではなく、実際に監督行政でこの条文がどう使われているのかという実情を書いていただきたいわけです。もう一つ、地方公共団体との協力については、すでに森山先生が調査した上で大藪先生に情報提供して下さっていますので、それにプラスアルファがあれば加筆してください。

近藤 わかりました。お引き受けいたします。

三柴 ありがとうございます。それから、発注者責任と派遣労働者の安全衛生管理については、今年度内に完成するのは難しいのではないかと感じています。順当にいけば来年度も別途のプロジェクトとして引き続き調査ができそうなので、それも念頭に置いて、このテーマについては着手するかどうかという段階まで進められればと思っています。只野先生としては、このテーマに関わっていただくことは可能でしょうか。

只野 派遣労働者の安全衛生管理とは、労働者派遣法における安衛法の適用の特例に関する解説ということでしょうか。どのような問題意識でしょうか。

三柴 問題意識はまさに、派遣先・派遣元が数多くの安全衛生規制あるいは規制外の安全衛生事項について、どのように責任を分担するかということです。もともとこのテーマの発案者は畠中先生だったと思います。派遣法の第45条に一応の割振りが定められていますが、それで十分なわけではありません。なので、その隙間を埋めるような考え方、あるいは具体的な事例に応じた責任分担の在り方について検討する趣旨であると理解しています。発注者の責任については先ほど説明した通りです。

只野 派遣法第45条の安衛法の適用に対する特例に関しては、一応網羅されていると思います。事業場における安全衛生管理についてどのように重層的に適用されていくかについて、現状として何か大きな問題点が見受けられるのでしょうか。

三柴 この点について鎌田先生と畠中先生にコメントをいただきたいのですが、いかがでしょうか。

鎌田 以前畠中先生と派遣法の解釈について議論させていただいたと思いますが、ご記憶でしたらご説明お願いできますでしょうか。

畠中 労働者派遣の問題については、そもそものスタートは専門的業務に限って労働者派遣を認めるというものでした。そこからスタートして、今世紀に入って製造業にまで広がったわけです。そうすると、

特に個々の労働者の健康管理など考えると、やはり労働者の一生を通じての健康管理ということになるので、たとえば特殊健診の実施主体は派遣先ですが、ならば健診結果の管理もそのまま派遣先が担当するのか、あるいは派遣元が実施するのか、遅発性疾病の場合など非常に大きな問題になってくるのではないかと思います。そういう意味でもう一度、そういう観点から労働者派遣というものを細かくみてみる必要があるのではないかと、そういう問題意識だったと思います。

只野 今のご指摘で了解いたしました。確かに遅発性疾病のことなどを考えると、20年、30年先のデータ管理をどうするかは重要な問題になります。化学物質管理では公的機関に預けるということもできますが、派遣先が頻繁に変わる状況の中で、どれだけ正確に時間の経過を追っていけるのかということを考えてみると、一工夫も二工夫も必要になるのではないかと感じました。

三柴 発注者の責任に関しては、イメージをつかめていただけでしょうか。

只野 発注者への要請については安衛法で決まっているわけですが、現行の制度に何か不備だという点があるでしょうか。

三柴 今の安全衛生行政では、発注者であれ誰であれ、少しでもリスクを生み出す側に責任を負わせるような政策展開を図っていると思われれます。いい例が初荷主に対する国土交通省と連携しての政策展開です。やはり力関係では荷主の方が強いので、運送業者に対して無理難題を突き付け、その結果現場では着荷主の側で労災が生じるという問題が起きています。このような場合には荷主つまり顧客の側に責任を負わせたいところですが、現状ではガイドラインを出すにとどまっています。イギリスであればリスク創出者が責任を負う旨 HSWA に規定されているので、ともすればリフォームを依頼した一般家庭の顧客が責任を負わされるという実情もありましたが、建設業に関わる設計者など本来的に安全を認識してもらわないといけない人たちへの働きかけになっています。アメリカでも同様の考え方で、危険を生み出す人への法的規制の試みはそれなりに進められています。

大幢 イギリスの場合、発注者がなんでも全てできるわけではないので、適切な工期を設定するとか、必要な安全経費を盛り込む等といった点で責任を負わせることによって、上手く運用されている制度です。日本の制度にはドラスティックに変えなくてはいけない部分があるのですが、職人基本法（※建設工事従事者の安全及び健康の確保の推進に関する法律・平成28年法律第111号）が平成28年に制定され、適切な工期や安全経費のルールなどが盛り込まれています。

三柴 ご指摘のように一応の立法措置はとられたものの、この法律を民事裁判等で根拠条文として使えるかという問題は残るでしょうし、あるいは監督指導行政の場でこの法律を根拠に監督官が発注者に指示できるかと言えば疑問なしとしません。あくまで、国がこのような施策を進めていくので、こういう考え方に沿って行動してくださいという、働きかけのための立法であると言えます。

大幢 その通りだと思います。

三柴 ともあれ労働安全衛生の問題としてもう一步先に進めないかというのがここでの課題なわけですが、只野先生にとってイメージ湧きにくいというのであれば、テーマを切り分ける方法もあります。本来労働法が名宛人としてきたのは「使用者」、安衛法では「事業者」であり、労使関係を想定していました。しかし、労使関係以外の場に手を打たないと労災は減らせません。その延長上にこの課題があると言えます。そういうわけで、発注者と派遣労働という二つの課題をワンセットにしたわけです。

近藤先生はこのテーマに関心を持ってそうですか。負担の問題もありますので、それも想定した上でいかがでしょうか。

近藤 関心は非常にありますが、追いつくかどうかという問題はあります。

三柴 今期は無理だったとしても、もう1年あればいかがでしょうか。

近藤 そういう条件であれば、前向きに検討させていただければと思います。

三柴 それでは近藤先生にはあらためてご相談させていただきます。次は開催要項3の「法改正提案等の検討」になる予定でしたが、順序を変更して森山監督官による特別報告を先に行いたいと思います。

森山 私は物理学を専攻した後、社会シュミレーション学に1年半ほど取り組み、平成25年に労働基準監督官として採用されました。本省や局での勤務はなく専ら監督署勤務で、そのうち4年間は安全衛生担当で職場で自主的な勉強会に参加していました。本日は、労働安全衛生法の危害防止基準についてお話ししたいと思います。

「危害防止基準」という言葉はよく使われますが、その意味について書かれた文献は私が調べた範囲では見当たりません。これを自分なりに整理した次第です。まず共有画面に映した「労働安全衛生法中危害防止基準について」（以下「森山資料1」とする）5枚目の「1「危害防止基準」の概念」をご覧ください。危害防止基準については、問題が3点あると考えています。一つ目は危険源の分類が網羅的・制度的になされているかです。二つ目は「危険」と「健康障害」の各概念の境界線とそれらの範囲です。三つ目は危害防止基準の措置の内容をどのように決めるべきかです。

「1「危害防止基準」の概念」「1.1「危害防止基準」という語の意義の検討」（森山資料1、5頁）に、以下の通り記載しました。「「危害防止基準」という語は、労働安全衛生法に使用されているれっきとした法律用語ではあるが、第1条（目的）以外に出てこず、法令、通達等による公式の定義はなされていない。」「それでも、危害防止基準という語はしばしば使用され、特に、労働安全衛生法の一部を指してそう呼ぶ場合がある。しかし、この用語が具体的に労働安全衛生法中どの部分を指すのかということは、必ずしも自明ではない。」少々古い資料ですが、労働省労働基準局安全衛生部編（1989年）『実務に役立つ労働安全衛生法』（中央労働災害防止協会、p.155）に次のような解説があります。

第四章 労働者の危険又は健康障害を防止するための措置

本章は、労働災害防止の基礎となる、いわゆる危害防止基準を定めたものである。この法律の目的にも「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」が特記されているように、労働災害防止に当た

っては、危害防止基準の遵守が最も重要なことである。

同書の文中の「危害防止基準」には、労働安全衛生法第4章が含まれることが分かりますが、では逆に、危害防止基準には労働安全衛生法第4章しか含まれないのかということが問題となります。これについて同書には記載がありません。そこで畠中先生の著書（畠中信夫（2008年）『労働安全衛生法のはなし〔改訂版〕』（中央労働災害防止協会，p.47））を繙くと、次のような解説があります。

危害防止基準

労働安全衛生法第一条の目的規定の中で、「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」というのが、職場における労働者の安全と健康を確保するという同法の目的達成のための方法の第一番目にあげられている。

この「危害防止基準」は、「墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所には、囲い、手すり、覆い等を設けなければならない。（安衛則第五一九条第一項）」などのように、特定の危害に対して特定の措置を規定するというのが、通常スタイルであり、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為（作為又は不作為）基準として罰則でもってその履行が強制される。

この「危害防止基準」という文言は、非常に使い勝手の良い言葉ではあるが、労働安全衛生法では、この第一条にだけ出てくる言葉である。それは、同法第二〇条から第二五条までに規定するところに止まるものではなく、その字義通り、危険と健康障害を防止するための基準ということであり、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、あるいは作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限などの規定も含まれる広い概念としてとらえられる。

この記述によると、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為基準はすべて危害防止基準であるといえ、労働安全衛生法のうち相当大きな部分がこれに含まれることとなります。

危害防止基準という語については2つの見解、すなわち①危害防止基準が労働安全衛生法第4章と（殆ど）イコールであるという見解と、②それよりも広い概念であるという見解があります。両者は一見対立しているように見えますが、危害防止基準に労働安全衛生法第4章（特に第20条から第25条附近まで）が含まれる点は共通しています。これをどう解釈するかについては、「労働安全衛生法の施行について」（昭和47年9月18日発基第91号）が参考になると考え、森山資料1の6頁以下に引用しました。同通達の第4章関係の第三の四の(一)の表題が「労働災害を防止するための一般的規制」となっており、これが危害防止基準であるという内容になっています。ここから読み取れるのは、安衛法第4章が一般的規制であるということですが、一般的規制というのは危害防止基準として最も包括的な規制であるという意味であると考えられます。たとえば、安衛法第5章（機械等並びに危険物及び有害物に関する規制）が危害防止基準として特別な規制であるのに対して、「一般的」と呼んでいるものと思われます。ただし、「一般的」というのは相対的な概念であり、例えば第26条（労働者の義務）や第29条以降（特別規制）を含むか否かは場合により異なる可能性があります。

以上のことから、分類学的、立法論的にいえば、労働安全衛生法第4章は、労働災害の防止に関する同法の最も一般的部分であって、理論的には、これに個別の・具体的な別の規定群、例えば、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限等に関する規定群も、名宛人等の整理は必要だとしても、同章中のいずれかの条文に吸収可能であり、逆に、同章の各条文から任意の措置

類型を新しい独立条文として分離することもできると思われま。例えば、労働安全衛生法第65条や第66条が存在しなかったとしても、事業者による作業環境測定や健康診断の実施に関する委任省令の規定を、同法第4章（具体的には第22条）で「読む」ことができ、逆に、例えば現在同法第22条で「読んで」いる特定化学物質障害予防規則第38条の4（作業記録）を、同法で独立規定を設けてそれから委任することができると思われま。

これらを踏まえ、狭義・広義の危害防止基準は森山資料1・9頁の表1のように整理することができると思われま（下記参照）。

表1 狭義及び広義の危害防止基準の定義

狭義・広義の別	定義
狭義の危害防止基準	危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準のうち、一般的規制。
広義の危害防止基準	危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準。

ここであらためて、何をもちって危害防止基準というのか、その定義が問題となりますが、私は2つの案を森山資料1・9頁に記載しました。案1は「危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準」で、最もシンプルな定義です。案2は「危険又は健康障害を防止するための措置、換気、採光、照明、保温、防湿、休養及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のための措置に関する基準」とするものです。案1は安衛法第20条から第22条まで及び第24条に規定された事項を集約したものであつて、案2は、更に第23条に規定された事項を加えたものです。第23条が定める事項はやや特殊なので、必ずしも案1の中に吸収できないものがあるので、第23条を含める場合は案2で、そうでない場合は案1ということになります。

安衛法制定前の旧労基法では、第5章に安全衛生措置の規定が置かれていました。同法第42条と第43条が現行安衛法の第20条から第24条までに相当します。その関係を整理したのが森山資料1の11頁の表2です。旧労基法第43条は現行安衛法の第23条に相当します。第20条、第21条、第22条、第24条は、基本的には旧労基法第42条に含まれていますが、これが上述の案1に相当するもので、第43条（現行安衛法第23条）を併せたものが案2になります。これ以降は、案1を前提に検討したいと思います。

案1に係る狭義の危害防止基準である第20条から第22条まで及び第24条は、条文の形が同型であることから表3のとおり容易に整理することができます（森山資料1・12頁）。

表2 労働安全衛生法第20条から第22条まで及び第24条（案1のうち狭義の危害防止基準）の規定整理表
※この表では、行政解釈において「等」に含まれるとされているものを青字で加えた。

条項	名宛人	危険、有害性又は労働災害の分類		措置	
第20条	事業者は、	機械、器具その他の設備（以下「機械等」という。）による危険	による	危険	を防止するため必要な措置を講じなければならない。
		爆発性の物、発火性の物、引火性の物、酸化性の物、可燃性のガスまたは粉じん、硫酸その他の腐食性液体等による危険			
電気、熱、アーク等の光、爆発の際の衝撃波その他のエネルギー					
第21条第1項		掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法	から生ずる		

第21条第2項	労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所、物体の落下するおそれのある場所等	に係る	
第22条	原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等	による	健康障害
	放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧、赤外線、紫外線、レーザー光線等の有害光線等		
	計器監視、精密工作等の作業		
第24条	排気、排液又は残さい物		
	労働者の作業行動	から生ずる	労働災害

ここでは、名宛人はすべて事業者です。危険源、ハザード、危険有害要因など言い方は様々ですが、労働安全衛生法上は「危険性」「有害性」と称します。第20条と第21条が危険を対象とし、第22条が健康障害、第24条は労働災害を防止する構造になっています。これらの条文を危険源の分類をしないままで再整理すると、次のいずれかのように統合できるかもしれません。

第A条	事業者は、危害を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第B条	事業者は、危険又は健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第C条	事業者は、労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

これらをどのように整理するかを考えることによって、危害防止基準の本質的な意味がみえてくるのではないかと思います。

森山資料1の14頁「1.5 狭義の危害防止基準の特徴」に移りますが、狭義の危害防止基準には、一般的規制であることのほか、もう一つの重要な特徴があります。危害防止基準の具体的な事項は、労働安全衛生法第27条等に基づき厚生労働省令で定められていますが、その大部分は、ISO/IEC Guide 51 : 2014の3.13で定義されるリスク低減方策 (risk reduction measure) (保護方策 (protective measure) とも)、すなわち、「ハザードを除去するか、又はリスクを低減させるための手段又は行為」で占められています。リスク低減方策とは、同規格や我が国のリスクアセスメント指針によって4つに分類されています。すなわち、①本質的安全設計、②工学的対策（ガード及び保護装置の設置等）、③管理的対策、④個人用保護具の使用等として定義されているもので、免許制度のような間接的な防止策に比べると、危険又は健康障害を最も直接的に防止する方策であるといえます。この4つのうちの管理的対策、たとえば作業主任者の選任などは一般的規制から離れて独立した条文が設けられています。しかし、本質的安全設計と工学的対策と個人用保護具は基本的に独立した条項がなく、第22条から第25条あたりに規定されている点が特徴的です。

次に危険源の分類という問題があります（森山資料1・15頁）。先ほども申しました通り、狭義の危害防止基準の具体的内容は委任省令で定められていますが、根拠条文が示されていません。そのため、省令の適用実務上、既にある委任省令の条文の内容を検討することにより、労働安全衛生法中の第何条が根拠規定となるのか（あるいは根無しなのか）、後付け的に考えるという作業がどうしても発生することになります。

また、「安全規則は先人の血で書かれた文字である」という言葉に象徴されるように、現実には発生した

労働災害に対する再発防止策として立案されることが多い委任省令の規定は、必ずしも労働安全衛生法の危険源分類に係るリスクアセスメントから生み出されるものではないため、現実には、先に委任省令の条文を案出し、その後に労働安全衛生法の第何条で「読む」という作業が行われているものと想像されます。したがって、既にある委任省令を根拠規定にどう位置づけるかという問題が、必然的に生じます。さらに、現実には存在する危険源に、省令中のどの条文を適用するかという意味での危険源の分類問題も存在するということとなります。

もう少し具体的な話になりますが（森山資料1・16頁「2.1 根拠条文が複数考えられる場合」、労働安全衛生規則第519条第1項と第563条第1項等はいずれも労働者が墜落するおそれのある場所における危険防止措置を定める条文です。ただ、労働調査会出版局編『安衛法便覧 令和元年度版』をみると、墜落防止に関する第519条の根拠条文は安衛法第21条第2項となりますが、作業床の墜落防止措置を定める第563条の根拠条文は安衛法第20条とされます。詳細にみると、第519条は「高さが二メートル以上の作業床の端、開口部等で墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所」に囲いなどを設けなければならないとしています。たとえばビルの屋上に手すりがない場合には囲い等を設置すべきという話です。規制対象となるのは、労働者に危険を及ぼすおそれのある「箇所」です。しかし第563条の作業床については、「足場・・・における高さ二メートル以上の作業場所には・・・作業床を設けなければならない」とされ、その詳細は同条第1項第1号以下に規定されています。同条は第519条と同じ内容の規定にみえますが、根拠規定は安衛法第20条になっています。これは、労働安全衛生規則第563条は、飽くまで足場による危険を定めたものであり、足場は「機械等」だという考え方があるからだと思われれます。同条の危険は、足場がない時には存在せず、既に足場の骨組みがそこに存在する場合において、足場から墜落する危険を定めているという考え方です。しかし、それでも、「墜落のおそれのある場所」には違いなく、安衛法第21条第2項を根拠規定としない理由として十分ではなく、他の分類基準が必要となると思われれます。この問題は、分類学上、危険源の分類に際し、区分肢の相互排他性（各区分肢の示す範囲が重なってはいけないという分類原則）が確保されていない、あるいは明確化されていないことから生じているものです。

区分肢の相互排他性が担保されている事例としては、丸のご盤に関し、労働安全衛生規則第115条の規定の適用を受ける「丸のご盤」が、カッコ書きで（木材加工用丸のご盤を除く）としてこれを除外しています。そして、木材加工用丸のご盤は別の条文で規制されています。

先ほどの例に立ち返ってみると、足場における高さ2メートル以上の作業場所というのは、普通に考えれば、足場としての危険性を考えるのであれば「機械等」に該当し、「墜落のおそれのある場所」にも該当するので、森山資料1・18頁のように各種危険源の適用順序を明確化するか、委任省令に根拠規定を明示することが必要になると思います。適用順序というのは、森山資料1・18頁の表に「方法1」として記載したとおりで、たとえば安衛法第20条第2号に「前号の危険を除く」、次いで第3号に「前二号の危険を除く。」といったように、適用の順番を明記することです。また、方法2として、安衛則第563条のような政省令に、「事業者は、法第二十条の規定に基づき、」といった文言を挿入するやり方もあると思います。

適用上の問題として規制対象物の単位が挙げられます（森山資料1・20頁）。安衛則中のコンベヤーに関連する規定として、コンベヤーの一部分である「プーリーの労働者に危険を及ぼすおそれのある部分」、この回転部分に手などが挟まれると危険なので、覆いを設けなければならない旨定める第101条があり

ます。他方、コンベヤーに関して独立した節が設けられ（第2編・第1章の2・第2節（第151条の77以下）、たとえば非常停止装置の設置等が義務づけられています。プーリーの規制を定める第101条は、コンベヤーに関わるあらゆる機械に一般的に適用される条文なので、両者は一般法と特別法の関係にあり、かつてはプーリーに関する規定は適用されないと解する向きがありました。以前はコンベヤーには非常停止装置さえあればいいといった解釈がなされていました。その要因は、規制対象物の単位の問題、あるいは一般法と特別法との関連性が明らかになっていなかったために、適用の際の混乱が生じたものと思われる。

次に分類の網羅性（森山資料1・20頁）ですが、前述した危険源の分類（※「表3労働安全衛生法第20条から第22条まで及び第24条（案1のうち狭義の危害防止基準）の規定整理表」参照）に列挙されていない限り、安衛法上の危害防止基準として読み込むことはできず、政省令に規定することができないので、できるだけ網羅的なものでなければなりません。例えば、荷の運搬、自然災害、動植物、人間、深夜業等による労働災害に対する危険又は健康障害が労働安全衛生法第20条から第24条までで「読める」かどうかは必ずしも自明ではないと思います。ちなみに、労働省による事故の型及び起因物分類では、荷、環境等労働安全衛生法の危害防止基準には規定されていない危険源（起因物）も区分肢として導入されているので、その辺りの整合性も検討を要すると思います。

危険については比較的明確かと思われるが、「健康障害」は法令上の定義がないので事務所のハウスダストの曝露や業務中のスギ花粉によるアレルギー症状や持病の悪化など、健康障害に含めるべきか否かは必ずしも明確ではありません。

最後に「4 講ずべき措置の内容」の問題です（森山資料1・22頁）。リスクアセスメント指針において、各種危険源に対しては、次の10(1)のとおり、本質的安全設計から個人用保護具の使用までのア→イ→ウ→エという優先順位に沿ってリスク低減措置を検討することとされています。

10 リスク低減措置の検討及び実施

- (1) 事業者は、法令に定められた事項がある場合にはそれを必ず実施するとともに、次に掲げる優先順位でリスク低減措置内容を検討の上、実施するものとする。
 - ア 危険な作業の廃止・変更等、設計や計画の段階から労働者の就業に係る危険性又は有害性を除去又は低減する措置
 - イ インターロック、局所排気装置等の設置等の工学的対策
 - ウ マニュアルの整備等の管理的対策
 - エ 個人用保護具の使用
- (2) (1)の検討に当たっては、リスク低減に要する負担がリスク低減による労働災害防止効果と比較して大幅に大きく、両者に著しい不均衡が発生する場合であって、措置を講ずることを求めることが著しく合理性を欠くと考えられるときを除き、可能な限り高い優先順位のリスク低減措置を実施する必要があるものとする。
- (3) なお、死亡、後遺障害又は重篤な疾病をもたらすおそれのあるリスクに対して、適切なリスク低減措置の実施に時間を要する場合は、暫定的な措置を直ちに講ずるものとする。

まずは本質安全設計を検討し、それが無理であればインターロックなどの安全装置で工学的対策を講じ、それでもダメなら監視人を配置するなどマニュアル整備等の官制的対策をとり、最後にヘルメットや防毒マスクなど個人用保護具の使用という順になります。アが最も望ましく、それが無理であればイ、

ウ、エの順に措置を講じるという考えです。労働安全衛生法では、このような優先順位に基づくリスク低減措置の検討については触れられていないのですが、労働安全衛生規則等の委任命令のレベルでは、具体的な危害防止基準として、当該優先順位に基づく措置基準が定められている場合があります。労働安全衛生規則第519条がその一例で、高さ2m以上の作業床に囲い、手すり、覆い等を設置する義務を定め、第2項でその設置が著しく困難な場合は防網を張り・・・防網というのはサーカスで曲芸を見せる際に下に張るネットのようなものです・・・あるいは安全帯を使用させる等の義務を定めています。第1項では原則的措置として「囲い、手すり、覆い等」、第2項では第1項の原則的措置が困難な場合に「防網を張り、労働者に要求性能墜落制止用器具を使用させる等」という特例的措置を規定していますが、これは前述のリスクアセスメント指針のア・イ・ウ・エの順に割と沿ったものになっています。これを分析すると、一般法・特別法の問題も出てくるし、検討する価値のある問題ではないかと思います。

他方で、労働安全衛生規則第576条のように、複数のリスク低減措置が、優先順位を示さないで列挙されているものもあります。

第576条 事業者は、有害物を取り扱い、ガス、蒸気又は粉じんを発散し、有害な光線又は超音波にさらされ、騒音又は振動を発生し、病原体によつて汚染される等有害な作業場においては、その原因を除去するため、代替物の使用、作業の方法又は機械等の改善等必要な措置を講じなければならない。

代替物の使用及び作業の方法の改善は本質的安全設計、機械等の改善は工学的対策（解釈の仕方によれば個人用保護具の使用）に該当するものと思われます。作業の方法の改善は、場合により管理的対策に該当する可能性もあります。こうしたものがただ列挙され、何を選択すればいいのか不明確な条文もあります。

それと、安全靴を使用させる義務を定めた労働安全衛生規則第558条は非常に変わった条文で、危険源を明確に定めずに対策のみを規定した条文です。

第558条 ①事業者は、作業中の労働者に、通路等の構造又は当該作業の状態に応じて、安全靴その他の適当な履はき物を定め、当該履はき物を使用させなければならない。
② 略

この規定の根拠条文を特定するのは難しいところですが、「通路」という言葉が使われていることから安衛法第23条と思われます。ただ、「作業の状態」という言葉もあるので、第21条関係という可能性もあり、特定は難しいかもしれません。

私の報告は以上です。

三柴 ありがとうございます。非常に示唆的なご報告であると思いました。今のご報告で危険源等の問題がより鮮明になりましたが、安全衛生は本質的にリスク管理であり、あらゆるリスクが事業場の条件によって発生するので、それらに適切に手当てをする作業が求められます。法制度上の対応としては、罪刑法定主義や法的安定性といった言葉で表現されるように、決まった要件に対して決まった効果を付与するという発想になってしまいます。そういうお堅い発想をとらなければ国家権力を行使できないという発想との矛盾があるわけです。その辺りを上手く使い分けないと労働災害を減らすことはできないのですが、安衛法は現場学という側面があり、森山先生からご報告があったように”根なし省令”が発達していきます。平成28年の厚労科研の報告書でも、省令には違反していなくても、一般的な規定である安衛法第20条以下に違反した場合に処罰が可能であるかという課題を示し、私は可能であるとする私見

を書きましたが、本プロジェクトでも先生方が担当されるすべての課題に通底する課題ではないかと思
います。より直接的に扱っているのは、原先生と北岡先生だと思いますので、今のお話を聴いてどのよ
うな疑問を抱き、どのような意見を持ったかをお伺いしたいと思います。

原 私が最も関心を持ったのは、森山資料1の「2 危険源の分類問題」です。既にある委任省令の条文
の内容を検討することによって、労働安全衛生法の根拠規定がどれであるかを後付け的に考えるという
ことですが、安衛法第20条・第21条とその前身である労基法の条項は、工場法時代の条文と見比べると、
後付け的に設けられたものですね。工場法時代は、たとえば原動機にカバーを設置せよといったよう
に、現行安衛法の原型のような規定が多く見受けられます。しかし、現行安衛法の第20条・第21条に
該当する統括的な条文が存在していませんでした。やはり、安全衛生は現場で生じるどのような災害に
対処すべきかという問題が先にあるので、しばらく経ってから一まとめに体系化しよう、そういう形で発
展してきたという感じを受けます。

森山 さらに、安衛法は安全と衛生を分けて規定しているので、その辺りも検討の必要があるかと思
います。

原 私も安全と衛生との境界線の曖昧さについては、森山先生と同様の考えです。

森山 先ほど三柴先生からご紹介のありました危険性と有害性の問題があると思いますが、労基法の古
いコンメンタールには安全と衛生の定義が記載されていたところ、いつしかそれが消えてしまっていま
す。井上浩先生の著書ですが、安全衛生は鉱山法の特例の適用にも関わってくるので、検討する必要があ
ると思います。

原 ありがとうございます。もう一点、これは言葉の感覚の問題かもしれませんが、危害防止基準につ
いてです。森山資料1の中で畠中先生の著書が引用されていましたが、それによると、危害防止基準とは
「危険と健康障害を防止するための基準」とされています。ここで「基準」という言葉をあえて用いたの
はなぜかということです。基準というと、たとえば労基法の最低基準としての8時間労働のように、ど
ちらかという数値やパラメータというニュアンスを勝手に感じていまして、安衛法の危害防止基準は
むしろ、使用者がなすべき措置や作為、すなわち規範や準則という言葉で表現するルールというイメ
ージがします。そこをあえて「基準」という言葉で表現したのはどのような経緯によるものでしょうか。

森山 その点について、私はあまり考えたことはなかったです。

原 いえ、これはあくまで私の勝手な言葉上の感覚の問題で、愚問で大変失礼しました。

三柴 イギリスでは使っていなかったと思います。アメリカでは、OSHAの中で”Standard”という表
現を用いています。日本の法制史上は旧安衛則の時代から「安全基準」「衛生基準」という表現を使っ
ていますので、畠中先生が法案を練られた際には、既に存在していた概念といえます。「危害防止基準」と

いう表現を使い始めたのは、現行安衛法以降かもしれません。畠中先生、いかがでしょうか。

畠中 「危害防止基準」の「基準」はスタンダードという意味で理解すればいいと思います。安全衛生規則では、安全基準・衛生基準という表現を使っていました。そのような意味で、先ほどご紹介いただいた私の著書にも書きましたが、本当に使い勝手のいい言葉ですね。誰が発案したかは記憶にはないのですが、まさしく安全衛生法の中における安全・衛生基準全体を包括する言葉として、「危害防止基準」という言葉を第1条の目的規定に置いています。

もう一点、森山さんのお話の中で、安全衛生法における危害防止基準を広義と狭義に分けていたが、このような見解は初めて耳にしたところです。安全衛生法の第1条を読んでいただくと、「この法律は、労働基準法と相まって、労働災害の防止のための危害防止基準の確立・・・により職場における労働者の安全と健康を確保する・・・こと」が法の目的とされています。要するに、労働者の安全と健康を確保するために、国が講ずべき第一の措置としての危害防止基準の確立が冒頭に出てくるわけで、危害防止基準はそれ以上でも以下でもないわけです。まさに、安全衛生法全体の中にちりばめられている安全衛生上のスタンダード全体を指し示すものです。森山資料1で事務次官通達を引用して「一般的規制」としていましたが、この事務次官通達の構成として、まず「第一」に安衛法制定の趣旨が説明されています。それから、「第二」として安衛法の基本的事項について説明され、「第三」として安衛法の概要説明に入っています。そして各章別に記述がなされていきます。第三の一が総則、二が労働災害防止計画、三が安全衛生管理体制で、四において「第四章労働者の危険又は健康障害を防止するための措置」の説明がなされます。ここは第四章の説明として「(一)労働災害を防止するための一般的規制」、「(二)その他の規制」の2つに分かれ、前者の一般的規制とは、第四章の中における労働契約当事者としての事業者に対する労働災害防止のための義務付け規定ということになります。そして、「その他の規制」ということで、請負規制やリース規制についての説明がなされているということです。ですから、後者の「その他の規制」と対比する言葉として「一般的規制」という言葉が出てくるわけで、危害防止基準を限定しているわけではないのです。そして、製造流通規制など事業者規制になじまないようなものは第五章、第六章あたりで規定されていますが、第六章の中でも事業者を名宛人とした事業者規制、たとえば安全衛生教育、作業環境測定、特殊健康診断などは、事柄の大きさ、まとめ具合、歴史的沿革といった観点から第四章から離れて独立のルールとしたものであろうと思います。

もう一点よろしいでしょうか。森山資料1の18頁あたりですが、安衛法第20条、第21条について「相互排他性」を担保するために、たとえば第20条第2号に「爆発性の物、発火性の物、引火性の物等による危険（前号の危険を除く。）」とか、第3号で「電気、熱その他のエネルギーによる危険（前二号の危険を除く。）」などと文言の挿入を提言されています。しかし、少なくとも政省令のもととなる法律は、できるだけスッキリときれいに書かれるべきものであり、これだと少々ゴテゴテしてはいないでしょうか。

森山 ご指摘の通りかもしれません。

畠中 このような整理は政省令でやればいいいわけです。法律のなかには、適用除外についてはそれほど頻りに書かれてはいませんね。ボイラーにせよクレーンにせよ、適用除外についてはすべて政令で規定しています。安衛法の特定機械の規制などをみても、あまりゴテゴテ書かれてはいません。政令に委任さ

れていますので、ゴテゴテ書くなら政令でやりましょうということなのです。やはり法律はきれいでなければならぬわけです。

森山 たとえば労働安全衛生規則の方で、「〇〇条に基づき・・・」といった書き方はいかがでしょうか。

畠中 読みづらくなならないようであればそれでもいいと思います。先ほど挙げられた墜落防止の規定なども、法条競合ならそれでいいではないかというのが私の考えです。要するに、その中で最も適切だと思われる規定を適用すればいいだけの話です。ですから、その辺りはあまり深く考えなくてもいいのではないかと思います。

それから、歴史沿革の話ですが、工場法第13条をみると非常にあっさりした書き方になっていますが、労働災害全体を視野に入れた条文になっています。

工場法第13条 行政官庁ハ命令ノ定ムル所ニ依リ工場及付属建設物並設備カ危害ヲ生シ又ハ衛生、風紀其ノ他公益ヲ害スル虞アリト認ムルトキハ予防又ハ除害ノ為必要ナル事項ヲ工業主ニ命シ必要ト認ムルトキハ其ノ全部又ハ一部ノ使用ヲ停止スルコトヲ得
--

同条には「危害」、「衛生」に関する規制が全て含まれています。すなわち、法律が全てカバーしているわけです。これを承継する形で旧労基法第42条、第43条が制定されたわけですが、これでは少々あっさりしすぎていて、罪刑法定主義の要請云々は別としてももう少し詳細に書くべきではないかということで、安衛法第21条以下に危険又は有害要因別に書き分けたということです。いずれも「～等」という言葉で締めくくっていますので、ありとあらゆる事項がこの条文を根拠に規制できる仕組みになっています。工場法、旧労基法、そして安衛法の流れの中で異なっているのは、工場法は公害や風紀も対象にしていたが、労基法では除外され風紀だけが残りしました。風紀については安衛法で引き継がれています。そのような沿革になっています。「労働」安全衛生の守備範囲に関しては、工場法とイコールであると思います。

森山 ありがとうございます。

三柴 極論すると、法、特に安衛法は”メカ”ではなく”アート”なので、法令で言及さえしておけば要件効果までハッキリさせる必要はない、といったどこか曖昧なイメージで練られたものでしょうか。

畠中 ご質問の趣旨をもう少し詳しくお願いできますか。

三柴 安衛法の性格も考えて、罪刑法定主義もあまり詰め過ぎずに法案を練られたというのが率直な認識でしょうか。

畠中 答えづらい質問ですが、当然罪刑法定主義は念頭にあります。ただ、余りガチガチ考えていくと現行の政令・省令・告示3千数百カ条が全部法律事項になってくるわけです。そういう意味で、許される範囲内において命令委任という手法を用いているのではないのでしょうか。

三柴 そうすると、紐付き政省令で具体的なことを書くことになるので、法律本法は曖昧であるけれども重要なことに言及している、しかし政省令に具体的内容が書かれていない場合、畠中先生のお考えでは適用対象になるのでしょうか。つまり、政省令の規制外であるけれども、本法の趣旨に鑑みれば適用すべきという事案においては、適用すべきなのでしょう。たとえば化学物質対策であれば、特別規則外の物質で災害が生じていますが、安衛法第21条に読み込むことができるような案件について、本法の適用対象ということで処理できるのか。つまり、本法の危害防止基準の適用対象になるのかという点について、どのようにお考えでしょうか。

畠中 それはあり得ません。安衛法第27条に命令委任規定があり、そこには「事業者が講ずべき措置・・・は、厚生労働省令で定める」とはっきり書かれていますので、厚生労働省令に書かれていなければダメということになります。

三柴 ありがとうございます。北岡先生、いかがでしょうか。

北岡 まずは森山先生、ご報告ありがとうございます。私としては2点ございます。危険源の分類の問題で、安衛法と安衛規則との関係、つまり現行の政省令の根拠規定が本法のいずれの条文であるのかについて、後付け的に考える作業が発生するという事です。この点森山先生も仰っていたと思いますが、行政内部についてはほとんど問題はないということです。なぜなら、安衛法には法令上の根拠規定に基づく施行規則がありますので、行政については後付け的に考える必要はないということだったと思います。問題があるとすれば、検察が絡んでくるときに検事の方から、安衛法の施行規則にこんなことが書かれているが根拠条文はどれかなどと、照会があったときに初めて問題となる作業であると、私たちは認識していました。

もう一点、非常に興味深いと思ったのは危険源の箇所、「荷の運搬、自然災害、動植物、人間、深夜作業等・・・」危険源について、安衛法第21条以下に整理されています。ただ悩ましい問題として、たとえば北海道の競走馬を飼っている事業場で、馬に蹴られて負傷するという労働災害が発生したとします。この場合危険源は馬なわけですが、別の視点からみればその周辺の労働者の作業行動です。すなわち、馬をどのように管理すべきかといった労働者の作業行動に起因する側面があるので、危険源を明記しなくても安衛法第24条の「労働者の作業行動から生ずる労働災害を防止するため必要な措置」に収斂してゆく可能性もあります。そういったことも考えていました。

ただ、安衛法第21条、第22条の危険源については、見直しはほとんどないと思われます。その点今回の森山先生のご報告は興味深いもので、別途検討する必要がある危険源については、場合によっては明記した方がいいのではないかと。ただ、危険源の問題なのか、それに対応する人間の問題なのか、少々悩ましい問題があるのではないかと思います。

森山 ありがとうございます。これも私の独自見解ですが、たとえば機械を使った作業でちょっとした作業行動に起因して災害が発生することがあります。その場合の危険源は基本的には機械ということで、法第20条第1号を適用することになります。第24条を適用するのは、他のすべての要因を検討した結果、人間の作業行動意外に要因が見当たらない場合に限るという考え方があるのではないかと思います。

ます。

北岡 先ほどの私の例でいえば、馬をどのようにみるかにかかっています。一応「動植物」なわけですが。

森山 難しい問題ですね。たとえばライオンに噛まれて負傷する事故というのはけっこうありまして、そういう場合は安全衛生教育（第59条）で送検しているようです。なので、第20条以下の条文はあまり出る幕がない状況になっていると思います。ちなみに第24条は、純粋な作業行動の問題でなければ適用されないというのが私の考えですが、その結果、委任省令が一つもない状況になっているものと思います。

三柴 ありがとうございます。確かに法的な整理として、安衛法第27条が具体的な基準を政省令に委任する旨の書き方になっていますが、解釈・運用の仕方ないし結び付け方によって様々な使い方ができるような仕立てになっています。それをリスクに対応するための柔軟性というべきか、曖昧さゆえに法的安定性を欠くというべきか、微妙な問題だと感じるどころです。危害防止基準の問題を追究すると、技術的な再発防止策という狭い理解から、より広い組織的・社会的なシステム論まで含むという状況になってきているので、議論は尽きません。まさに示唆的なご報告をいただいたということで、とりあえずいったん休憩とします。

三柴 再開させていただきます。後半では、法改正提案の検討はひとまずおいて、研究経過の報告をいただきたいと思えます。まずは、大藪委員は本日欠席ということですが、事前に私との個別的なやりとりで研究報告をいただいたので、その映像記録からご覧ください。

〔映像記録の内容〕

大藪 それでは、「分担研究報告書・労働安全衛生法第101条から第103条の逐条解説」（以下「大藪資料1」）をもとに、第101条から説明させていただきます。第101条は法令等の周知について定めた条文です。すなわち、「労働災害を効果的に防止するためには、労働安全衛生関係の法令を労働者に適切な方法で広く周知するとともに、専門的・技術的な事項が多く関係する条文も複雑多岐にわたる法令に関する理解を促し、事業者や労働者に対して法令の遵守と労働災害防止に向けた意識の向上を図る必要がある」ということで、同条が設けられたということです。このような趣旨の規定は工場法時代にもあり、労基法にも設けられ、ILO条約にも定められています。周知すべき内容については、大藪資料1・2頁右段の①～⑤に列挙した労働安全衛生法施行令から石綿障害予防規則ということになります。事業者においてはこれらの法令の全てを掲示するのではなく、要点をまとめて労働者の見やすい箇所に掲示し、あるいは備え付けることが必要とされます。周知の方法ですが、事業者は、労働安全衛生法及び法に基づく命令の要旨を、①常時各作業場の見やすい場所に掲示し、又は備え付けること、②書面を労働者に交付すること、③磁気テープ、磁気ディスクその他これらに準ずる物に記録し、かつ、各作業場に労働者が当該記録の内容を常時確認できる機器を設置すること、のいずれかの方法により、労働者に対して周知しなければならないとされています。それ以外の点については、たとえば大藪資料1・3頁左段の〔産業医の業務の具体的内容等の周知〕があります。これは第101条2項に基づくものです。また同じ頁に〔危険又は健康障害を生ずるおそれのある物等を取り扱う作業場における一定事項の掲示〕についてまとめています。こちらは第101条第4項に基づく規定ということになります。第101条第1項については罰則が設けられています。第101条は労働安全衛生法令の実効性を確保するために非常に重要な条文ということになります。

次に大藪資料1の4頁以降で第102条について解説しています。同条はガス工作物等設置者の義務を定めたもので、ガス工作物、電気工作物、熱供給施設、石油パイプラインを設けている者に対し、当該工作物の所在する場所又はその附近で建設工事等を行う者から、当該工作物による労働災害を防止するためにとるべき措置について教示を求められたときは、これを教示しなければならないことを規定しています。特に高度経済成長期に建設工事等が行なわれていた際に、ガス管からガスが漏れるなどして重大災害が発生したという事情を踏まえて設けられた条文です。内容については大藪資料1の4頁右段にあるように、ガス管、電力地下ケーブル、蒸気配管、石油配管など大都市には埋設物が非常に多く存在し、地下の建設工事には相当に苦勞しているようですが、そういったものに接触し、あるいはこれを破壊したことによって重大な災害が生じるリスクがあるので、ガス工作物の設置者と工事者の情報交換や連携を要請していることになります。第102条の工作物としては、①電気工作物、②熱供給施設、③石油パイプラインが定められています。

大藪資料1の5頁に移りまして、事業者書類の保存を義務付けた第103条の解説になります。同条は、労働基準監督機関による監督の実効性を確保するとともに、事業場における安全管理・衛生管理手法の適正化と水準の向上に資するため、労働安全衛生法と同法に基づく命令の規定に基づき作成す

べきこととされた書類のうち、特に労働災害を防止するうえで必要とされるものについては一定期間関係者に保存させることとし、また、当事者の資格等に関するものに関しては、その備付け及び保存を義務づけています。内容については5頁右段にまとめていますが、事業者、登録製造時等検査機関、登録性能検査機関、登録個別検定機関等の機関は、一定の書類・帳簿を作成し、一定の期間保存しなければならないとして、書類や保存期間についてかなり詳細に定められています。対象となる書類や保存期間の長さについては、大藪資料1の7頁以下の表にまとめました。5頁に戻りまして、保存すべき書類の種類および期間については、〔保存すべき書類の種類及び期間〕にまとめた通りです。6頁左段では〔第103条第2項の規定に基づく帳簿〕についてまとめていますが、保存期間等については表2（8頁）をご参照ください。同条には罰則が設けられています。

第101条から第103条の逐条解説については、現状このような形です。もう少し実務面で追記すべきことがあればもう少しまとめてみたいと思います。

三柴 基本的なことですが、第101条については、法令を全部掲げるわけにはいかないというご説明がありましたが、それでは何を示すことになるのか、今一度かいつまんでお話いただけますか。要するに、ただ法令だけを羅列すればいいわけではなく、その代りに必要な内容を労働者等に伝えるようにしているということでした。では、法令全文の代わりに示すべきものは何であるか、ということですか。

大藪 大藪資料1の2頁右段「1. 2. 2 内容」の〔周知すべき内容〕に記載したとおり、「事業者においてはこれらの法令の全てを掲示するのではなく、作業場における作業の内容や作業の態様などを考慮したうえで、作業場において必要な命令や告示等に関し、その内容を分かりやすく整理し、労働者の見やすい箇所に掲示し、あるいは備え付けることが必要とされる」とされています。これが同条の理解になると思います。

三柴 要するに、現場に応じた法令や法令に関連する技術的な知識等を示すべきである旨規定しているということですね。次にお尋ねしたいのは、実際にここまで執筆されて、既存の概説書と差別化できる要素はどう理解されていますか。

大藪 たとえば第101条については、私が役所にいた頃から言われていましたが、建設現場で物が落ちてきて被災するといったような、誰が見ても明白な労働災害もあれば、メンタルヘルスや腰痛のような第三次産業化に伴う様々な労働災害もありますが、それらを労働者に分かりやすく伝えるためにどのような方法をとっているのかについて関心があったので、その辺りに関するテンプレート的なもの、あるいは現在の働き方に合わせた周知方法がある程度示せるものがあればいいかなと思っています。

三柴 たとえば出版業者の立場に立ったときに、テンプレートも重要ですが、書式が載っているだけであれば、実務家としてはそれを入手すればいいだけの話です。それと、現在はyoutube全盛だから動画で安衛法を解説していたり、現場の機械や技術的事項についてもそれなりに見ることができます。そういう現状で、本プロジェクトが作る本を買わせる魅力はどこにあるかということですか。当初から

お伝えしているところですが、学問的な深さと法令の適用に関する現場のイメージが伝わるリアル感を追究するのがこのプロジェクトです。関連判決はなかなか見つけにくいと思いますが、なるべく調査してほしいし、また適用の実際もできる限り調査してください。行政が作成している監督事例のレポートや、我々が行政官向けに実施した社会調査の結果なども参照してください。あのアンケート調査に何か目ぼしい回答はなかったでしょうか。

大藪 この条文に関しては見たらなかったと思います。

三柴 そうであれば、あとは聴き取り調査という方向になってきます。森山先生ほか研究班の中の行政関係者の方に、検討対象の条文の運用実態についてインタビューしていただければと思います。また、そこから芋づる式にインタビューの対象を探し、人物や文献等に当たって下さい。現状の報告書では、平板な解説書の引き写しになっているので、差別化できていない感じがします。厚みと広さを持たせるという意味では、いま言った作業が必要になるわけです。判例については、研究班の中に法律家もいますので、ご自身で調査するのが難しいようであれば、第一法規など法律関係の情報データベースがあるので、検討対象の条文に関連する判例がないかどうか、調査協力をお願いしてもいいと思います。また、研究費から援助できますので、研究班以外の人材に依頼してもけっこうです。

では、時間も限られていますので、次のご報告をお願いします。

大藪 では次に、第109条から第115条の逐条解説になりますが、こちらも課題を含めてかいつまんでお話ししたいと思います。第109条は「分担研究報告書・労働安全衛生法第109条から第115条の逐条解説」（以下「大藪資料2」）の2頁に記載しましたが、趣旨としては労働災害防止の施策に関する国と地方公共団体との連携について、国のとるべき基本姿勢を規定しているものです。労働災害の防止に関する施策は一義的には国の役割ですが、労働者は地方公共団体においても地域に暮らす住民であるということから、労働者の安全と健康の確保、福祉の向上等の観点から労働災害の防止に配慮した施策を展開する必要があります。また、最近ではリスク学の分野でも都市型産業災害（Urban Industrial Disasters）とあって、都市型災害と産業災害を併せて地域住民に広く被害を及ぼす災害があるので、その対策として密接な連携を求めている条文です。監督官の森山先生からも、地方公共団体との連携については、情報の共有、管轄の調整ということで、消防機関への防災事項の通報、建設業者との会議などといった現場の知見を示していただいたので、その辺りも調査したいと思っています。行政学の世界では、地方公共団体での研究はほとんどない状態ですが、労働基準監督署と他の省庁の地方支分局との連携は実際に行われています。外国人技能実習生制度やトラック運転手に関する労働災害防止対策などがそうです。最近の事例については、都道府県の関係者に聴き取りをしているところで、都市型産業災害のように都道府県で防災対策官を置いて総合調整している動きがあるので、第109条の解説は実態面で充実させる方向で検討しています。

三柴 行政学で地方自治体について研究がないのは、産業災害対策についてのことなのか、それともより広く地方自治体に関する行政学的研究それ自体がないのか、どちらでしょうか。

大藪 前者です。特に都道府県市町村と労働局、労働基準監督署がどのように連携しているかについては、未だ研究の蓄積がありません。

三柴 産業災害のみならず、労働行政一般についてということでしょうか。

大藪 そうです。

三柴 分かりました。ありがとうございます。

大藪 第110条は許可等の条件に関する規定で、労働安全衛生法の規定に基づく許認可等の行政処分に関し、必要最小限の条件を付すことができることを定めています。目的の範囲内において一定の条件を付することが適正な行政運用と恣意的な裁量を抑制することに資するため、法第110条においてその趣旨を明確化しています。第110条第1項の「この法律の規定による許可」としては、特定機械等についての製造の許可（法第37条第1項）、ジクロロベンジジン等の労働者に重度の健康障害を生ずるおそれのある有害物についての製造の許可（法第56条第1項）があり、「免許」に関しては、衛生管理者の免許（法第12条第1項）、作業主任者の免許（法第14条）、就業制限業務に係る免許（法第61条第1項）があります。以前森山先生からいただいたアドバイスによると、このような許可は安衛法所定の許可に限られるのか、省令レベルの許可も含むのかについて調査していただきたいとのことでした。条件の種類についてもかなり細かな実務上の取扱いがあるということですが、その点について現在どういう方向で執筆すべきか決めかねているところです。今までいただいたアドバイスを踏まえ、許可の種類や条件の種類について、もう少し内容を充実化したいと思います。現状では既存のコメントール等の引き写しになっていますので、一層の充実化を図りたいと思います。

三柴 大藪資料2の2頁右段「2. 2. 2 内容」のジクロロベンジジンの辺りの趣旨は、有害物の製造許可にどのような条件を付すかについて、行政権限が適正に執行されることを目指すということですね。

大藪 その通りです。次いで、大藪資料2の3頁左段の第111条の解説に移ります。同条は審査請求の規定で、趣旨としては製造時等検査、性能検査、個別検定、型式検定、免許試験等の結果に基づき行われる適否の処分に関し、高度に専門的・技術的な結果に基づく処分の性格からみて行政不服審査法による審査請求はできないこととし、また、指定試験機関が行う試験事務に関する処分等については、事案の重要性に鑑みて厚生労働大臣に対し審査請求をできることとしています。行政不服審査の対象から外すものを同条第1項で明記しています。なぜ対象外としているかについては、「3. 2. 2 内容」（大藪資料2、3頁右段）に記載したとおりです。行政不服申立て制度は、行政過程の中に組み込まれた事後救済手続である云々という行政法の一般的説明をしたのち、審査請求の対象となるものは行政庁の処分又は不作為であるが、処分又は不作為であっても行審法の適用除外とされるものがあり、これについては行審法第7条で規定されています。安衛法第111条第1項で規定しているのは、行審法第7条第1項第11号の「専ら人の学識技能に関する試験又は検定の結果についての処分」について

は審査請求の対象から外す旨の規定に該当するためです。これに相応する形で安衛法第 111 条では製造時等検査、性能検査、個別検定、型式検定、免許試験の結果についての処分に関しては審査請求をすることができないことと規定していることとなります。これに対し、指定試験機関及び指定コンサルタント試験機関が行う試験事務に係る処分若しくは不作為、指定登録機関が行う登録事務に処分若しくは不作為に関しては、これらの機関が行政庁ではないため、厚生労働大臣に審査請求を行うことができます。言うまでもなく、検査や検定、免許試験の結果に関する処分に関し、行政事件訴訟法に基づく行政訴訟を提起することができます。この条文についてもアドバイスをいただいておりますが、私自身検討が不十分なところもあり、今一度調査し直して他のコンメンタールと差別化を図れるよう努めたいと思います。

三柴 第 111 条の解説については行政学というより行政法学的な内容になっていると思われませんが、ご報告いただいた記述については理解しました。

三柴 大藪先生のご報告はここまでとさせていただきます。担当条文の進捗状況については以上の通りですが、厳しく言うと既存の解説書の内容を切り貼りするような内容になっている面もあり、その点行政学者の専門性という観点からやむを得ない一面もあるので、今後大藪先生には行政学的な理論的探究に絞ってお願いすることとし、他方で、安全衛生行政に詳しい方に、実務的な知識を書き加えていただく形で分担を進めるという方向になりました。

次に阿部（理香）先生、ご報告をお願いできますか。

阿部（理香） 私の担当は安衛法「第 6 章 労働者の就業に当たつての措置」になります。第 59 条は、労働者を新たに雇い入れたとき、あるいは作業内容を変更した際には安全衛生教育を実施しなければならない旨定めた規定ですが、第 3 項に危険有害な業務で厚生労働省令で定めるものについては特別な教育を行わなければならない旨定めています。現在書き進めているのがこの部分です。同項の特別教育を必要とする業務は安衛則第 36 条に列挙されていますが、現行では 59 業務と分量が多すぎるため、各業務について解説すべきなのかどうか判断に迷っているところです。各業務がどういう趣旨で盛り込まれ、どのような労働災害のおそれがあるのかについても記述しながら、詳しく解説ができればと考えています。以上のような方向性でいいのかどうか、三柴先生が先ほど指摘されたような平板な記述になっていないか、などの点についてご意見いただければと思います。

現在加筆している箇所としてはここがメインになりますが、先生方に質問させていただきたいのは、安衛法第 61 条の就業制限に関する問題です。同条第 1 項は技能講習を修了した者や有資格者でなければ一定の業務に就かせてはならないとする規定で（事業者が名宛人）、第 2 項は就労者本人を名宛人として当該業務を行うことを禁止する規定になっていますが、制限業務に違法に従事した者が事業者本人である場合、第 1 項・第 2 項のいずれが適用されるのか確証が持てないところです。行政官向けのアンケートには、実務上第 1 項が適用されるケースもあれば、第 2 項が適用される場合もあるという回答がありました。昨年度の報告書では、第 1 項は事業者責任としての規定で、他者を危険にさらすようなことがあってはならないという趣旨のものであるため、事業者本人が禁止されている業務を行った場合、第 2 項が適用されるのではないかと考えていました。先日、九州の安全衛生教育センターにヒアリングに赴いた際、同じ質問を投げかけてみたところ、労働基準監

督官時代を思い返しても第2項を適用した事案は記憶にないとのことでした。この問題をどのように考えるべきか、先生方からご意見をうかがえればと思います。

三柴 玉泉先生、実務のご経験からいかがでしょうか。

玉泉 実務上は第61条第2項を使っていました。送検する場合は被疑者を特定する必要があり、法人ではあり得ません。第1項の名宛人は事業者になっているので、ある会社の社長自身が実行行為者ということは通常あり得ないと思います。個人事業主であれば個人が事業主になるので、自分が自分に対して実行行為者ということはあり得ません。私は昭和49年採用ですが、当時の本省の説明では第2項が適用されるとのことでした。実務的にも事業者については、すべて第2項違反で送検しています。第1項違反での送検はありません。

三柴 ありがとうございます。私の方からコメントさせていただくと、阿部先生は基本的にいい方向で書き進めていると思います。

本プロジェクトの基本に立ち戻ると、のっぺりした内容を重厚で幅広い記述に変えていく過程では、まずその条文がどういう経緯で出来上がったかという制度史を追う、そして運用実態を調べるということで、訴訟、違反の指摘に関する行政の資料、それらに適切なものがなければ関係者にインタビューする、ということです。現時点での進め方としては、条文の内容について図を示して見える化するという点については、上手く進めていると思いますし、また条文の内容を一層詳細に解説しようとする姿勢がうかがわれます。一方で、なるべく制度史と運用実態についてもフォローしていただくと、より重厚な仕上がりになると思います。訴訟を含め法違反の事例を調査する意義は、限界事例を通じて当該条文の意義や趣旨を明らかにするところにあります。学問的にも実務的にも有用な本をつくりたいので、その辺ぜひ徹底して調査してください。さらに言えば、法学的な解釈論が展開されればなおよしということですが、解釈論は上手く進めているようで、調査の進行としてはいい方向に進んでいると思います。

それでは阿部先生のご報告はここまでということで、次は森山先生から分担報告書の進捗状況についてご報告をお願いします。

森山 まず「労働安全衛生法第26条及び第27条の逐条解説」（以下「森山資料2」とする）をもとに、第26条から始めたいと思います。同条は「労働者は、事業者が第二十条から第二十五条まで及び前条第一項の規定に基づき講ずる措置に応じて、必要な事項を守らなければならない。」と規定しています。安衛法は事業者規制を中心に危害防止基準を定めていますが、労働者の協力も必要であるということです。派遣法の特例に関しては、森山資料2の2～3頁で紹介しています。特徴的なのは、「事業者が講ずる措置に応じて」という旧労基法にはなかった文言がある点です。安衛則の中には、事業者に一定の措置を講じる義務を定めるとともに、同じ条文の中にこれを遵守する労働者の義務をワンセットで定めている規定が見受けられます。第26条については、政省令で220の委任規定があり、森山資料2の3頁以降に類型化しました。内容としては、「事業者又は事業者が定めた者の命令（立入禁止、手袋使用禁止、治具又は保護具の使用、）、合図、誘導、制限速度の遵守」が74、「安全装置の無効化の禁止」が1、「安全設備（治具及び保護具を除く）の使用」が21、マスクや安全帯などの「保護具の使用」が70、また荷台に乗

らないなどといった「搭乗すべきでない所への搭乗禁止」が10、そして「その他作業方法の遵守」が85となっています。いずれも、まず事業者が措置を講じ、労働者がその遵守・協力を義務付けられる内容になっています。ここで疑問が生じるのですが、事業者が安衛則等に違反し安全措置等を一切講じていない場合、労働者がたとえばマスクを着用しないことで法令違反ということになるのか、必ずしも判然としません。

名宛人の問題ですが、第26条は労働者を名宛人としていますが、省令レベルでの名宛人を分類したところ（森山資料2・4頁）、労働者を名宛人としているのは168で、その他に「運転者」（43）、「指名を受けた者」（6）、「指揮者」（2）、「火気を使用した者」（1）、「操作を行う者」（1）らを名宛人とする規定があります。これらの規定の意図が分かりかねるところがありますので、調査する必要があると思われます。

個人的に重要な問題と思っているのは、「義務主体としての労働者と事業者との相違」（森山資料2・5頁）です。安衛法における事業者とは、罰則適用の場合を除くと法人企業であればその法人、個人事業主であれば事業主個人ということになり、法人の代表者が事業主になるわけではありません。これは施行通達にも明記されています。この点労基法の使用人とは異なります。この問題は両罰規定とも関わってきます。安衛法第122条には、「法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して・・・違反行為をしたときは、行為者を罰するほか・・・」と定められているので、現実的にはある程度の規模の企業であれば、事業者を名宛人とする条文であっても結果的に労働者を処罰することになります。すなわち、労働者は同条にいう「使用人」に該当するからです。では、労働者を名宛人とした場合とどう違うかということ、労働者であれば第26条が問題なく適用されることになりませんが、事業者を名宛人とする両罰規定で構成要件を修正する場合、その実行行為者となる人は、たとえば工場長のようにある程度の権限と責任を有する人ということになるので、第26条と第20条等との間には相違があるものと思われます。事業者を名宛人とする罰則規定は、だれが責任者になるか判然としない内容になっているので、この点重要な問題になるのではないかという問題意識を持ちました。

第26条の関連規定としては、第4条ほか、第29条第3項などが挙げられます。第26条は、あくまで第20条から第25条までの措置に応じた労働者の義務を定めた規定なので、たとえばもし第20条から特別な内容を独立させる場合は、それに依拠して労働者の義務も法律事項として規定しない限り、省令等で労働者に義務を課することはできないものと思われます。

労働者の義務は第98条第2項、第99条第2項の使用停止命令の場合にも関わってきます。これらの規定に基づき、労働基準監督機関は労働者に必要な事項を命じることができるとされ、この命令に違反した労働者には罰則が適用されます。また、災害補償においては、森山資料2の8頁に記載した通り、まず労基法では負傷疾病につき労働者の重大な過失がある場合には、使用者は休業補償の責任を免れる旨の規定があり、労災保険法においても同様の給付制限規定が置かれています。労基法制定以前から、鉱山保安分野における鉱夫、あるいは名宛人のない規定を通じて実質的に労働者の義務が定められていました。国際労働基準との関係では、機械の防護に関する条約（第119号）でも労働者の義務が定められ、安衛則第29条と共通点を持っています。鉱山法にも鉱山労働者の義務として規定されていますが、「鉱山労働者」は必ずしも鉱山の労働者という意味ではないので、少々複雑な内容となっています。

第26条の内容は以上です。第27条については、今後検討を進めたいと思います。

三柴 ありがとうございました。まず統括者としてのコメントとして、他の条文の解説と内容的に重複

してもまったく差し支えありません。現在、森先生の化学物質管理の分担報告書を整理しているところですが、石崎先生、佐々木先生、藤森先生らの報告書と内容的に重複する部分があります。森先生の報告書は秀逸で、化学物質管理に関する基本的な情報がよく整理され分かりやすく書かれています。これが基本的な解説となって石崎先生の報告書が応用編になるといった位置付けになるわけです。以前森先生が指摘されたように、安全衛生法においては化学物質管理が要になるということは、私もあらためて実感したところです。森山先生もこのような報告書を執筆されたのは初めてかもしれませんが、ご自身が関心を持たれたポイントをご随意に掘り下げて進めていただければと思います。

内容に関しては、労働者の義務論を論じる中で、労働者の補償に関する問題を扱っていましたが、その場合には民事責任論に触れなければならないと思います。弁護士の安西愈先生が労働者の過失相殺について著書を書かれています。これを参照して必要な個所を拾っていただくと、より内容が充実して法学者の議論に結び付きやすくなると思います。

他の先生方からコメントやアドバイス等ございましたらよろしくお願いします。

畠中 森山資料2の11頁で送検のケースに触れられていますが（※建設資材レンタル業を営む会社Xのケース）、両罰規定によって労働者と会社の双方が送検されたとなっています。そして、「この事件は新聞記事で労働安全衛生法第20条違反と記載されているが、厚生労働省労働基準局監督課が発表している「労働基準関係法令違反に係る公表事案」によると本条（※安衛法第26条）違反の旨記載されている」としていますが、私は新聞発表の方が正しいと思うのですが、いかがでしょうか。

森山 この事件は私の方で独自に調査したところ、第26条違反の事件でした。事業者処罰ができないということで、第26条を適用した事例かと思うのですが・・・。

畠中 要するに実行行為者としてY（労働者）が送検されたということではないでしょうか。

森山 私が調べたところ、第26条が適用されたとのことでした。

畠中 安衛法第122条は「行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する」ということで、この事件は両罰規定を用いて送検しています。同条ゆえに行為者は当然送検されるどころ、その実行行為者がYであるというだけの話ではないでしょうか。第20条でYを送検したとして、会社も送検する法的根拠はどこにあるのでしょうか。

森山 この事件の会社はレンタル業者です。安衛法の両罰規定は、実行行為者が所属している法人であれば、事業者でなくても適用されるという解釈で送検しているものと理解しています。

畠中 この事件の労働者Yは、会社Xの労働者なわけですね。そして会社Xが送検されているんですよね。

森山 会社XがZに貸与しているフォークリフトを、おそらくレンタル業者がフォークリフトを持って

きて納入して、そこで運転席を離れた際に逸走したということだと思います。そのような事案に第26条を適用したのだと思います。

畠中 適用したのは第26条ですか。

森山 はい。

畠中 第26条は「労働者は、事業者が第二十条から第二十五条まで及び前条第一項の規定に基づき講ずる措置に応じて、必要な事項を守らなければならない。」としていますが、いわゆる対応義務の規定ですね。では、この事件で事業者の主たる義務は何だったのでしょうか。

森山 フォークリフト、つまり車両系荷役運搬機械として規制対象となるわけですが、運転者が運転者席を離れるときはエンジンを切らせなければならないといった措置が主たる措置だと思います。これはあくまで想像ですが、会社がマニュアル等でそのような指示をしていた場合で、労働者が単独でレンタルのフォークリフトを操作していた際に、会社のマニュアルを遵守せずに逸走させてしまったために、労働者が処罰の対象になったのかもしれませんが。

三柴 この事件では、処罰の可能性があるとすれば機械の貸与者ということになりますね。その機械の貸与者に雇用された労働者に主たる責任があるから刑事責任を問われた、ということでしょうか。

森山 そうですね。

畠中 この事件についての労働局か監督署の新聞発表では、第20条違反ということで発表したのでしょうか。

森山 もしかすると労働新聞が書き間違ったのかのかもしれませんが。本省の資料でも第26条ということになっていますし、私の知る限りでもこの事件は第26条の事案ということになっています。

畠中 要するに第26条の労働者の義務違反規定をベースにして両罰規定が適用されたわけではないということですよ。

森山 私は第26条についても両罰規定は適用されると思っていたのですが・・・。

畠中 なぜ労働者の義務違反について事業者が刑事責任を負わなければならないのか・・・？

三柴 すみません、この議論は長くなりそうなので、追って検討してください。畠中先生がご指摘のように、両罰規定というのは基本的に事業者の違反があって、その実行行為者が労働者等であるケースを想定しているので、労働者独自の違反について事業者を巻き込むような規定ではないと思われしますので、

その辺も含めて得られた情報の範囲内で推論も含めて書いてください。ただ、法解釈の誤りがないように専門家に確認したうえでお願いします。

他によろしいでしょうか。それでは森山報告についてはここまでということで、次に法改正提案の検討に移りたいと思います。これも森山先生にご負担をかけていますが、監督官ないし技官の方が示してくださった改正提案について必要な図などを加えて分かりやすくしていただきました。森山先生のご厚意に甘え、解説等もお願いしたいと思います。

その前に前回の状況を振り返っておきます。法改正提案の検討については前回の会合から取り組んでいますが、本プロジェクトで実施した行政官等向けのアンケート結果を踏まえたものです。アンケートの中の質問の一つに、現行の安衛法についての改正の提案があればお答えくださいというものがありました。これに様々な意見を寄せていただきました。

前回は足一側足場の危険性ゆえに規制をかけた方がいいのではないか、あるいは壁つなぎに関しては規制を免れるために間隔を広くしてしまう実態があるので、これも規制した方がいいのではないかという意見があり、先生方からはこれらの提案にご賛同いただいたところです。また、リスクに対応するよりも法令対応になっている実態があり、その複雑な法令を見直すべきであるという意見もありました。抽象的な意見ではありますが、この問題意識は目の前の事象に対してどのような法令が適用されるのかというアクセシビリティの問題ではないか。たとえば「プレス」という用語を規定の中に盛り込めば、該当条文の検索が可能となるようなデータベースをつくるといった方法のほうが現実的ではないか。法令は様々な事実や沿革の下に制定されていて、それを短期間で整理し直すのは難しいので、検索をしやすいというだけでもアクセシビリティが増すのではないかという意見にまとまりました。また、足場のほかヘルメットや安全ベルトに関する意見が見受けられました。ヘルメットについては、屋根の上からの墜落に対する規制が存在しないので、その点を補うべきではないかという意見で、先生方からの賛同が得られました。また、安全ベルトの呼称が長ったらしくなったので、元通り「安全ベルト」に戻した方がいいのではないかという意見もありました。これについては、一応聞き置くという形で、積極的に提案しようというところまでにはなりません。フォークリフトについては車の車検と同様、検査の期間を最初は3年に1回、その後は2年に1回といった頻度に緩和した方がいいのではないかという意見がありました。これは以前に本省でも検討したことがありましたが、新規の製品についても事故事例が報告されているということなので、不適当ではないかということでした。また、安衛則第131条でプレスブレーキが使用されている機械については、安全装置の規制を外してもいいのではないかという意見がありましたが、これに対しては慎重な意見が多かったです。その議論の中で、現行の第131条はスリーステップメソッドを明確にしている例の一つですが、他の規則にもその考え方を一層広めた方がいいのではないかという意見も出ました。

特別衛生規則については、スッキリと統合した方がいいのではないか、今のままでは行政官でさえ理解に苦しむ状況で、ましてや事業者もそうであろうという状況です。しかし、当面やるべきは、検索のしやすさの確保ではないかという話になりました。このテーマは藤森先生に担当していただいておりますが、化学物質管理規制の再編の仕方は作業からアプローチする方法、あるいは危険源からアプローチする方法など様々な切り口があり、その点は検討すべきではないかという話がありました。

免許や試験関係については、要件を緩和して資格自体を取りやすくした方がいいのではないかという提案がありました。これに対し、実務経験の年数要件はなるべく外すべきで、現にそのような要件を設け

ているのはボイラーくらいのもので、今後は実務講習で代替させる方向でいいのではないかということになりました。付随的な議論として、資格の更新講習については必要ではあるものの、受講者が集まらずに講習実施機関が赤字になると困るので、その手当を考える必要があるといった話になりました。

前回の議論の概要は以上の通りです。それでは近藤先生、お願いします。

近藤 まず最初が「KYなどの安全活動の実施義務化」を盛り込んだほうがいいのではないかという提案がなされています。

三柴 現行の枠組みでは、安全衛生委員会が安全パトロールを実施するなどして、それを取っ掛かりにして任意のKYにつなげるもよしといった感じで、法令に書くような内容でもないという気がします。海外をみても、KYに相当するような内容を法で義務づける例はあまり聞いたことがありません。せいぜい委員会等の組織が職場を巡回する、あるいはリスクアセスメントに関与する、などといった内容になっていると思われます。

藤森 安衛法第28条の2、すなわちリスクアセスメント実施の局面では、直接に規定されていなくてもKYという活動は従前から行われており、リスクアセスメント関連の指針においても最初にリスクを把握する段階でKYの第一ラウンドが始まります。なので、法律で義務化する段階にまで至っていないのではないかと思います。

三柴 ありがとうございます。ご異論がないようでしたら、この提案は採用せずということにしたいと思います。では、次お願いします。

近藤 次は業種に関わらない安全管理体制ということで、以下の通りです。

第三次産業等に対する法的規制を強化する必要があるものと思料します。

具体的には、業種により法的に義務がない安全管理者（安全衛生推進者）の選任や安全委員会の開催について、業種に限らず一定規模の全ての事業場で選任、開催するよう法制化を検討する必要があるものと思料します。

安全管理者については第三次産業は除外されているので、転倒災害や社会福祉施設における腰痛などが問題化されている中で、現行法のままでいいのかという提案かと思われます。

三柴 そもそも管理体制の義務規定から第三次産業を外していたのはどのような経緯からでしょうか。畠中先生、いかがでしょうか。

畠中 はっきりしたことは憶えていませんが、ある程度適用対象を絞ったうえで実効性を高めるといった議論だったような気がします。

三柴 そうすると、時代状況の変化に応じて適用対象を拡大することも可能でしょうか。

畠中 いわゆる「その他の業種」が規模に関わらずに対象外とされている現状はおかしいと思います。

三柴 安全衛生を重視している会社であれば安全衛生のスタッフを配置すると思いますが・・・

畠中 ただ、安全管理者であるとか安全委員会といった重々しい制度を、規模の小さい会社にまで罰則付きで義務づけるのもどうかなという気がしないでもないですね。

三柴 そうすると、第三次産業に対する適用をすでに適用されている事業と同レベルまでに引き上げることになるのか、あるいは全体的に緩和した形で規制をかけることになるのか、畠中先生のバランス感覚ではいかがでしょうか。

畠中 規制の網をかけるべきとするのも考え方の一つかと思いますが、全てに規制をかけるということは、遵守されない可能性も出てくるわけで、そういう意味で実効性も考えながら適用対象の業種・規模を考えていかなければならないと思います。

三柴 小売等の第三次産業に安衛法の規制をどの程度強化すべきかについて行政でも検討会が開かれています。こうした業種でも、転倒、つまづき、行為災害は生じており、福祉施設等では腰痛等の災害もかなり増加傾向にあります。

畠中 実務の方のご意見をお聴きになるべきかと思います。

三柴 ありがとうございます。それでは、次の提案についてお願いします。

近藤 次の提案は各溶剤の有害性に応じた規制内容の変更・緩和についてです。

有機則第2条の適用除外基準に関し、第1～3種という大きくくりな規制ではなく、取り扱い化学物質の有害性（たとえば発がん性の有無）に応じた基準を設定し、物質によっては規制緩和とすること。

三柴 これは化学物質管理を物質のハザードに応じて綿密化するということですね。特別規則による具体的な規制を止めて、物質ごとのリスクに応じた対応を自主的に図らせるという提案だろうと思います。最近の化学物質管理検討会では、今後の中長期的な展望として特別衛生規則は廃止し、基本的にリスクアセスメントを中心とした規制に改めてゆくという方向性になっています。そしてGHS分類がなされている物質については、SDSの交付なりラベルの貼付なり、基本的な要件を課してゆく方向で、順次対象物質を増やしてゆくところまで決まっています。この提案は、今進められている政策と同じ方向性なわけですが、検討会の最後の方で某委員から、日本人は自主的に管理を進めるのは不向きなのではないか、行政に箸の上げ下げまで決めてもらった方が行動しやすい種族なのではないかといった意見があり、それはそれで一理あるなと思いつつ聴いていました。ただ、この点一応決まった方向性であるので異論を挟んでも仕方がないのかもしれませんが、この辺りはどのようにお考えでしょうか。言わば「化学物質管理の性能要件化」、あるいは自主管理化ということになると思われます。

検討会の方向性について、唐沢先生はどのようなご意見だったでしょうか。

唐沢 思い切ったまとめ方をされたなと思いました。私としてはいろいろな意味で危惧を抱いていて、化学物質の自主管理ということで事業者の自主管理に任せるということなのですが、日本の大企業であっても果たして的確に対応できるかどうか。そのような懸念があります。また、中小零細企業にとっては人材不足や専門的知識の不足等ゆえに、現場からすれば国が SDS や曝露限界値を決めてくれた方がやりやすいでしょう。事業者の自主管理に委ねるとするのは非常に勇気ある打ち出し方だと思いますが、現場がこれに追いついていけるかどうかは難しいのではないかと思います。去年と今年、アスベストに関する最高裁判決が下されましたが、規制権限のある行政機関は適宜リスクを的確に評価して適切な規制を行わないと違法になるとのことでした。これに堪えられるのかどうか、疑問を感じております。

三柴 ありがとうございます。おっしゃることはよく分かります。一方で中小企業、特に零細企業での特別規則外の災害が多いという実態があり、それを前提に検討会が始まったという経緯がありました。今回の法令改正の提案で、少なくとも災害は一時的にか永久的にか増加するだろうと思います。ある種のショック療法として、自分たちの頭で対策を考えさせ自主管理を促すということを行うには、また専門家が尊重される社会をつくるには、自主管理を行わなければならないと思うのですが、確かに難しいところではあります。この点は危惧もあるものの、現在とるべき政策の方向でもあると思います。

それでは、次の提案に移ります。

近藤 次は事務所衛生基準規則の充実を目指した提案です。

事務所衛生基準規則

環境測定では、デジタル化などで、簡便に正確に測定することが可能であることから、機器の選定(8条)や測定者の要件(資格)を含めて見直しが必要。また、休養室(21条)では、部屋の大きさ・空調など一定の基準や、救急用具・設備(23条)では、自然災害への救急対応を視野に入れた内容の検討が指摘されます。

三柴 この提案は、事務所則上の作業環境測定については、現行のルールで定められた以外の方法でもいいのではないかと、ということでしょうか。

森山 私もこの提案の内容は抽象的すぎて分かりかねるところがあります。

三柴 推測になりますが、要は作業環境測定については一定の測定基準がありますが、事務所則の対象となる空間においては、現行の規制よりももう少し簡便な方法でもいいのではないかと、少なくとも新しい測定機等は規制にはのらないけれども、そういうものも使用できるように緩和してもいいのではないかと、といった趣旨ではないかと思うのですが……。作業環境測定をどうするかについては歴史的な問題であるけれども、事務所については比較的緩い規制にするという点についてはいかがでしょうか。篠原先生、いかがですか。

篠原 衛生委員会が実際に取り組んでいる事業所はあるようですが、私は事務所則についてはさほど意識しておらず、詳しく踏み込んだことがありません。

三柴 そうなると、この提案は不採用ということにしましょう。では次の提案に移りましょう。

近藤 簡易リフト規制を全業種に拡大すべきとする提案です。

安衛令第1条第9号の簡易リフトの定義について、現行は「労働基準法（昭和22年法律第49号）別表第1第1号から第5号までに掲げる事業の事業場に設置されるものに限る」に限定しているが、商業等他業種においても簡易リフトが広く利用され、実際に死亡災害が発生しているところから、適用範囲を全業種に拡大すること。

しかしこれには反対意見があり、「より一層の簡略化(有機則と特化則の統合。エレベーター&リフトの国交省への一本化等)」をすべきではないかという意見もありました。

三柴 双方の意見は矛盾・対立しているものでしょうか。つまり、後者の意見は規制の簡素化を提言しているだけの話ではないでしょうか。そうすると、簡易リフトについても規制をするならするで、それも含めて一律に分かりやすい形で規制をかけるということであれば、両者は整合するのではないのでしょうか。

近藤 そうかもしれません。

三柴 そういう前提で、簡易リフトについての規制強化についてはどのようにお考えでしょうか。玉泉先生、いかがでしょうか。

玉泉 建築基準法の電動ダムウェーターは安衛法の簡易リフトとは少々異なるものですが、簡易リフトについて建築基準法で規制しても、実際に建築基準法に基づいて監督することはありません。ですから、現場へ行くのは臨検監督ではなく、事故が発生した後に警察官が捜査に向かうだけの話になります。なので、現実の災害防止という観点からすると、むしろ安衛法に一本化したうえで労基署が頻繁にチェックする体制にした方がよろしいのではないかと思います。エレベーターについても同様です。建築基準法のみ任せると検査は実施するのですが、それ以外の点で規制が行き届かないので、災害防止にはつながらないと思います。1t未満になるとそうですし、簡易リフトについても同様であると個人的には考えています。

それから、ひとつ前の事務所則の提案についてですが、事務所則では粉じんの測定をろ紙で実施しなければならないとされています。つまり、ハイボリやローボリで測定しなければならないわけですが、提案の趣旨は「デジタル粉じん計でもいいのではないか」ということではないでしょうか。

三柴 ありがとうございます。では、事務所則の提案については、デジタル粉じん計の使用を認めるかという点で、ご異論がなければそのようにしたいと思います。そして次の提案に関して、簡易リフトについての規制を拡大し適用業種を増やすことについては玉泉先生も賛成ということで、ただしこれは安衛行政に係らしめるべきであって、建築基準法に位置付けてしまうと却って野放しになってしまうというこ

とだと思えます。この2点について特にご意見、ご異論がないようでしたら、本プロジェクトにおいては以上のような意見ということにしたいと思えます。法改正提案については、今後数回の会合で検討していく予定です。

このほか、安衛法と安全配慮義務の関係、つまり安衛法上のどのような条規が安全配慮義務の内容になるのかという点について、法学者でワーキンググループをつくって検討するのが効率的かと思えます。これは結局、安全配慮義務を検討するための安衛法規定の種類分けという議論になります。現行法では罰則付きの義務規定から努力義務規定まで様々な規定があり、名宛人も多種多様で、機械の検査を受けさせるための規定もあれば体制整備の規定もあり、様々な種類の規定があるわけです。これらを洗い出して、民事上の安全配慮義務ないし注意義務の内容として妥当か否かを議論することも重要だと考えています。

（今後の予定等について確認した後）それでは、本日もご参集ありがとうございました。

労働安全衛生法中危害防止基準について

作成者 森山誠也

目次

0	はじめに.....	3
1	「危害防止基準」の概念.....	5
1.1	「危害防止基準」という語の意義の検討.....	5
1.2	危害防止基準の定義案.....	10
1.3	労働基準法旧第5章との関係.....	11
1.4	危害防止基準（案1）の構造.....	12
1.5	狭義の危害防止基準の特徴.....	14
2	危険源の分類問題.....	15
2.1	根拠条文が複数考えられる場合.....	16
2.2	規制対象物の単位.....	20
2.3	分類の網羅性.....	20
3	危険又は健康障害の意義.....	21
3.1	分類学の基礎.....エラー! ブックマークが定義されていません。	
3.2	区分原理の一貫性.....エラー! ブックマークが定義されていません。	
3.3	区分肢の相互排他性.....エラー! ブックマークが定義されていません。	
A	平成18年3月10日基発第0310001号「危険性又は有害性等の調査等に関する指針につい	

- て」別添3「危険性又は有害性の分類例」エラー! ブックマークが定義されていません。
- B 分類原則等についてエラー! ブックマークが定義されていません。
- 3.4 労働基準法の危害防止基準との比較エラー! ブックマークが定義されていません。
- 3.5 勧告的基準と義務的基準.....エラー! ブックマークが定義されていません。

0 はじめに

労働安全衛生法は、その目次を見ても明らかのとおり、非常に体系的かつ包括的につくられた法律であるが、いかなる法律も、運用する過程で諸問題が明らかになるものであり、労働安全衛生法も例外ではない。

しかし、問題解決のためにアドホックな修正を行えば、将来別の新しい問題を生じさせる可能性がある。問題解決は、可能な限り体系的に行われるべきであろう。

筆者は、その準備として、労働安全衛生法に明示的に現れている体系を把握するとともに、明示的に現れていない構造もまた再解釈し、再体系化ないし再整理する必要があると考える。

労働安全衛生法は、既に広範な領域についての包括性と体系性を備えている上、膨大な委任命令を抱えていることから、これを再体系化ないし再整理をすることは容易ではなく、それが、体系書の作成を難しくしてきた。

本稿では、労働安全衛生法の再体系化の糸口を、分類法と国際標準に求めることとし、手始めに、労働安全衛生法の中核ともいえる危害防止基準、特に第 20 条から第 24 条までの規定について、一般的な分類法及び ISO（国際標準化機構）のリスクアセスメント規格の概念等を参照しつつ、再解釈・再体系化のための 3 つの観点を検討する。

1 つ目は、危険源の分類である。これは、明示的に現れている体系の一つである。労働安全衛生法第 20 条から第 25 条の 2 に定められている危害防止基準は、一見包括的ないし一般的で、何ら特徴のないように見えるが、そこでは、法律事項として危険源の分類がなされている。危険源の分類は、危険源の同定からリスク低減方策の実施まで、災害防止の全体の基底を左右するものである。これまで各種文献で提案されてきた様々な危険源分類において、例えば機械的危険源は、いずれの分類法においても、独立の大分類である「機械」として筆頭に掲げられることが多いが、作業方法、作業行動、重量物取扱等については分類法によって取扱いが異なる。また、危険源の分類は、一般に、分類学でいう交差分類となっており、具体的な危険源が 2 つの区分肢に含まれてしまうことが少なくない。本稿では、他の分類法との比較も交えて労働安全衛生法の危険源分類について検討するとともに、その分類が孕む分類学上の問題点とその解決法を提案する。

2 つ目は、「危険」と「健康障害」の各概念の境界線とそれらの範囲である。危害防止基準はいうまでもなく危険又は健康障害を防止するための措置しか規定していないため、業務に関連した労働者の心身に対する不利益のうち何が危険又は健康障害に含まれ、何が含まれないかということを検討する必要がある。特に健康障害は、労働基準法の業務上疾病と範囲を異にする可能性があり、例えば事務所のハウスダスト、業務中のスギ花粉への曝露等によるアレルギーが含まれ

るのか含まれないのかということは、1つ目の問題と併せて検討する必要があると思われる。

3つ目は、「措置」の内容である。これは、必ずしも明示的に現れていない体系の一つである。措置の具体的内容は、労働安全衛生法第27条の規定に基づき、委任省令で具体的に示されていることから、一見、それ自体特段の検討を要しないように見える。しかし、その委任省令を見ると、同一の危険源に対して複数の条項が競合していることが珍しくなく、競合している条項が法条競合なのか観念的競合なのか、あるいは法条競合である場合に適用順序はどうなるのかということについて、法律中ではもちろん、省令中でも明らかにされていない。これには法解釈の不足と立法の不備の両方があると思われるが、労働災害の予防に関する技術的観点、特に3ステップメソッド等と称される考え方により、同一の危険源に対する複数の条項の適用順序に関する一定の考え方を提案し、法解釈、あるいはより適切な省令制定・改正に役立てたい。

なお、本稿ではまず本題に入る前に、危害防止基準の概念について若干の検討を加えることとしたい。

1 「危害防止基準」の概念

1.1 「危害防止基準」という語の意義の検討

「危害防止基準」という語は、労働安全衛生法に使用されているれっきとした法律用語ではあるが、第1条（目的）以外に出てこず、法令、通達等による公式の定義はなされていない。

労働安全衛生法（昭和四十七年法律第五十七号）

（目的）

第一条 この法律は、労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）と相まって、労働災害の防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずる等その防止に関する総合的計画的な対策を推進することにより職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な職場環境の形成を促進することを目的とする。

それでも、危害防止基準という語はしばしば使用され、特に、労働安全衛生法の一部を指してそう呼ぶ場合がある。しかし、この用語が具体的に労働安全衛生法中どの部分を指すのかということは、必ずしも自明ではない。

危害防止基準に関しては、労働省労働基準局安全衛生部編（1989年）『実務に役立つ労働安全衛生法』（中央労働災害防止協会、p. 155）に次のような解説ⁱがある。

第四章 労働者の危険又は健康障害を防止するための措置

本章は、労働災害防止の基礎となる、いわゆる危害防止基準を定めたものである。この法律の目的にも「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」が特記されているように、労働災害防止に当たっては、危害防止基準の遵守が最も重要なことである。

この文中の「危害防止基準」には、労働安全衛生法第4章が含まれることが分かる。

それでは逆に、危害防止基準には労働安全衛生法第4章しか含まれないのかということが問題となるが、前掲書には、第1条の解説を除くと、第4章の解説においてのみ危害防止基準の語が使用されていることから、危害防止基準には労働安全衛生法第4章のみが含まれるか、又は少なくとも同章がその主要な部分を構成していると解釈することができるだろう。

危害防止基準の意味する範囲を検討する上で前掲書に加えて参考となるのが、労働安全衛生法案の作成に携わった畠中信夫氏の著書（2008年）『労働安全衛生法のはなし〔改訂版〕』（中央労働災害防止協会、p. 47）における次のような解説ⁱⁱである。

危害防止基準

労働安全衛生法第一条の目的規定の中で、「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」というのが、職場における労働者の安全と健康を確保するという同法の目的達成のための方法の

第一番目にあげられている。

この「危害防止基準」は、「墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所には、囲い、手すり、覆い等を設けなければならない。(安衛則第五一九条第一項)」などのように、特定の危害に対して特定の措置を規定するというのが、通常スタイルであり、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為(作為又は不作為)基準として罰則でもってその履行が強制される。

この「危害防止基準」という文言は、非常に使い勝手の良い言葉ではあるが、労働安全衛生法では、この第一条にだけ出てくる言葉である。それは、同法第二〇条から第二五条までに規定するところに止まるものではなく、その字義通り、危険と健康障害を防止するための基準ということであり、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、あるいは作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限などの規定も含まれる広い概念としてとらえられる。

この記述によると、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為基準はすべて危害防止基準であるといえ、労働安全衛生法のうち相当大きな部分がこれに含まれることとなる。

危害防止基準という語に関するこの2つの見解——危害防止基準が労働安全衛生法第4章と(殆ど)イコールであるという見解と、ずっと広い概念であるという見解——は、一見対立しているように見えるが、危害防止基準に労働安全衛生法第4章(特に第20条から第25条附近まで)が含まれる点は共通している。

では、この共通点と相違点についてどう解釈すればよいのだろうか。そのヒントは、昭和47年9月18日付け発基第91号「労働安全衛生法の施行について」ⁱⁱⁱ中同法第4章について解説している記の第三の四の(一)の記述にある。ここで重要なのは(一)の部分のみであるが、この通達の記の第三の四における章節立ての状況を一応明らかにするためその全体を引用した(太字は筆者による)。

第三 概要

四 労働者の危険または健康障害を防止するための措置(第四章関係)

(一) 労働災害を防止するための**一般的規制**

イ 事業者は、その使用する労働者の危害を防止するための措置を講じさせることが、労働災害防止の基本であることはいうまでもないところである。

この法律では、従来の労働基準法第四二条および第四三条の規制事項に加え、新しい型の労働災害の防止にも対処しうるよう規制内容を拡充整備し、産業社会の実態に

即応した**危害防止基準**を定めることとしたものであること。

- ロ また、そのように定められた**危害防止基準**をさらに具体化し、職場の実態に合わせて、有効に労働災害を防止するためには、決定された**危害防止基準**を、積極的に、複雑多岐な職場の実態に即応させる手法が必要である。このため、国としても、より具体的、個別的な内容を持たせた技術上の指針を業種又は作業ごとに公表することとしていること。

さらに、この法律は、最低基準としての**危害防止基準**の確保のみならず、より快適な作業環境の形成を促進することを目的としており、そのような作業環境の形成を促進するために、労働大臣は、望ましい作業環境の標準を公表することとしたこと。

- ハ 労働災害防止のための基準と公害防止の技術基準とは、原則としてその対象を異にするものである。

しかしながら、労働災害と公害、公衆公害で労働災害と密接に関連するものとは、その発生源がいずれも工場、事業場であり、職場内部の危害防止のために定められた基準のうちには、公害等の防止にも資するものがあり、そのようなものについては、公害等の防止基準を勘案して定められねばならないものとされたところであること。

(二) その他の規制

イ 元方事業者の指導、指示義務

最近、あらゆる業種にわたって構内下請の使用が一般的となっており、これら下請企業の災害率は、親企業に比べて非常に高くなっている。

これらの構内下請企業は、親企業内の設備の修理、製品の運搬、梱包等危険、有害性の高い作業を分担することが多く、さらにその作業場所が親企業の構内であることから、その自主的な努力のみでは十分な災害防止の実をあげられない面があるので、当該事業遂行の全般について権限と責任を有している元方事業者に、関係請負人およびその労働者に対するこの法律の遵守に関する指導、指示義務を負わせることとしたものであること。

ロ 特定元方事業者等の義務

この法律においては、特定元方事業者等の義務として、新たに下請事業が行なう安全衛生教育についての指導援助が加えられるとともに、従来、労働者の総計が五〇人以上である場合に設けるべきものとされていた協議組織が、当該労働者の総計がそれ以下である場合にも設置すべきものとされたものであること。

なお、この法律に基づいて特定元方事業者等が講ずべき統括安全衛生管理の業務は、当該場所における労働者の総計が五〇人以上である場合には、総括安全衛生責任者に総括管理させなければならないことはもちろんであること。

ハ 機械等貸与者および建築物貸与者の講ずべき措置

機械等あるいは建築物の一部を借りた場合、貸与を受けた者は、完全な管理機能をもたない当該機械等あるいは建築物についての維持、補修、改造等労働災害を防止するための必要な措置を十分には講じ難い立場にあるのが通常であるので、そのような管理機能を有する者に義務づけなければ有効な労働災害の防止を図れないような事項については、当該機械等あるいは建築物の管理機能を有する者に、労働災害を防止するため必要な事項を義務づけるものであること。

また、機械等貸与者（リース業者）が機械等を貸し出す態様には、機械等のみを貸し出す場合と、オペレーター付きで貸す場合とがあり、オペレーター付きで機械等の貸与を受けた事業者は、そのオペレーターの労働災害の防止に関して必要な措置を講じなければならないこととされたこと。

ニ 重量表示

昭和五年にわが国が批准した ILO 第二七号条約との関係で、従来、労働安全衛生規則において、一トン以上の貨物についての重量表示に関する規制がなされていたが、ILO 条約の裏付けのある規定であることにかんがみ、今回、法律の中に明記したものであること。

この通達の記述から読み取れるのは、労働安全衛生法第 4 章（あるいは、第 20 条から第 25 条附近まで）が、一般的規制であるということである。

この「一般的規制」というのは、危害防止基準として最も包括的な規制という意味と考えられ、例えば労働安全衛生法第 5 章（機械等並びに危険物及び有害物に関する規制）が危害防止基準として特別な規制であるのに対して、一般的と呼んでいるものと思われる。ただし、「一般的」というのは相対的な概念であり、例えば第 26 条（労働者の義務）や第 29 条以降（特別規制）を含むか否かは場合により異なる可能性がある。

以上のことから、分類学的、立法論的にいえば、労働安全衛生法第 4 章は、労働災害の防止に関する同法の最も一般的部分であって、理論的には、これに個別的・具体的な別の規定群、例えば、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限等に関する規定群も、名宛人等の整理は必要だとしても、同章中のいずれかの条文に吸収可能であり、逆に、同章の各条文から任意の措置類型を新しい独立条文として分離するこ

ともできるであろう。例えば、労働安全衛生法第 65 条や第 66 条が存在しなかったとしても、事業者による作業環境測定や健康診断の実施に関する委任省令の規定を、同法第 4 章（具体的には第 22 条）で「読む」ことができ、逆に、例えば現在同法第 22 条で「読んで」いる特定化学物質障害予防規則第 38 条の 4（作業記録）を、同法で独立規定を設けてそれから委任することができるであろう。

以上の検討を踏まえ、本稿では、狭義及び広義の危害防止基準を表 1 のように定義することとする。

表 1 狭義及び広義の危害防止基準の定義

狭義・広義の別	定義
狭義の危害防止基準	危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準 ¹ のうち、一般的規制。
広義の危害防止基準	危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準。

¹ 「労働災害を防止するための基準」とすべきか否か。

1.2 危害防止基準の定義案

ここで、改めて、何をもって危害防止基準というのか（危害防止基準の本質、ないし定義は何か）ということを検討する。

筆者は、次の2つの案があると考ええる。

案1	危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準
案2	危険又は健康障害を防止するための措置、換気、採光、照明、保温、防湿、休養及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のための措置に関する基準

案1は、労働安全衛生法第20条から第22条まで及び第24条に規定された事項を集約したものであり、案2は、更に第23条に規定された事項を加えたものである。ここでは便宜上、労働災害の防止は、危険又は健康障害の防止に含めたが、「労働災害」と「危険又は健康障害」との包含関係については別途検討を要するものと思われる。

ここで案1の表現に第23条の内容を含めることができないかという疑問が生ずるが、例えば第23条の風紀は、危険又は健康障害という語に含めることはできないであろうから、第23条を案1に含むことはできない。ただし、第23条中、通路、床面、階段等の保全及び避難に必要な措置については、危険又は健康障害の防止措置に含めることができると考えられる。他方、健康及び生命の保持については、危険又は健康障害の防止措置を超えた措置とも解釈できることから、案2においてその語を残した。また、換気、採光、照明、保温、防湿、休養及び清潔に必要な措置は、危険又は健康障害の防止措置に含まれるものもあろうが、そうでない部分も考えられるので、その字句を残すこととした。

次に、第25条の急迫した危険からの退避等の措置や、第25条の2の救護時の労働災害の防止措置は、危険又は健康障害の防止措置に含まれると考えられる。

また、名宛人は、労働者（第26条）、元方事業者（第29条等）、機械等貸与者（第33条）等さまざまなものが考えられるが、それは措置義務者をいかに決めるかという独立の問題と考えられるため、上記の案に名宛人については規定しないこととした。

1.3 労働基準法旧第5章との関係

なお、第20条から第22条まで及び第24条に規定された事項と、第23条に規定された事項とは、かつて労働基準法においても区別されていたのでここに補足する。

すなわち、労働安全衛生法第4章の前身の一つである労働基準法においては、労働基準法旧第5章の冒頭第42条から第45条までの規定群が労働災害を防止するための一般的規制であった。

労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）

（危害の防止）

第四十二條 使用者は、機械、器具その他の設備、原料若しくは材料又はガス、蒸氣、粉じん等による危害を防止するために、必要な措置を講じなければならない。

第四十三條 使用者は、労働者を就業させる建設物及びその附属建設物について、換氣、採光、照明、保温、防濕、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持に必要な措置を講じなければならない。

第四十四條 労働者は、危害防止のために必要な事項を遵守しなければならない。

第四十五條 使用者が第四十二條及び第四十三條の規定によつて講ずべき措置の基準及び労働者が前條の規定によつて遵守すべき事項は、命令で定める。

これらの規定の労働安全衛生法との主な対応関係は、

表2のとおりである。ここで「主な」としたのは、同表では労働安全衛生法第20条から第27条までとの対応関係を示したのであるが、これ以外の条文にも、対応関係にあると解釈しうるものがあるからである。

表2 労働基準法旧第5章第42条から第45条までの規定と労働安全衛生法第20条から第27条まで規定の主な対応関係

労働基準法旧第5章第42条から第45条まで	労働安全衛生法第20条から第27条まで
第42条	第20条、第21条、第22条、第24条、第25条、第25条の2
第43条	第23条
第44条	第26条
第45条	第27条

1.4 危害防止基準（案 1）の構造

本稿では、簡単のため、案 1 について検討することとし、案 2 のみに含まれる部分（すなわち第 23 条に規定された事項）は別の機会に検討することとしたい。

案 1 に係る狭義の危害防止基準である第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条は、条文の形が同型であることから表 3 のとおり容易に整理することができる。

表 3 労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条（案 1 のうち狭義の危害防止基準）の規定整理表

※この表では、行政解釈において「等」に含まれるとされているものを青字で加えた。

条項	名宛人	危険、有害性又は労働災害の分類		措置
第 20 条	事業者は、	機械、器具その他の設備（以下「機械等」という。）による危険	による	危険
		爆発性の物、発火性の物、引火性の物、酸化性の物、可燃性のガスまたは粉じん、硫酸その他の腐食性液体等による危険		
		電気、熱、アーク等の光、爆発の際の衝撃波その他のエネルギー		
第 21 条第 1 項		掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法	から生ずる	を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第 21 条第 2 項		労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所、物体の落下するおそれのある場所等	に係る	
第 22 条		原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等	による	
	放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧、赤外線、紫外線、レーザー光線等の有害光線等			
	計器監視、精密工作等の作業			
	排気、排液又は残さい物			
第 24 条		労働者の作業行動	から生ずる	労働災害

表 3 を見ると、第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条が危険源の分類となっていることが分かる。

労働基準法旧第 5 章においては、これらは全て第 42 条で規定されていた。そこでは「機械、器具その他の設備、原料若しくは材料又はガス、蒸気、粉じん等による危害」というように、危

危険源は、例示的に列挙されていたに過ぎなかったが、労働安全衛生法になって、いわば「法律事項」として危険源が分類され、複数条項に分散された形となった。

逆に、第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条の規定は、危険源の分類をしないこととすると、次のいずれかのように統合することができるかもしれない。

第 A 条 事業者は、危害を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第 B 条 事業者は、危険又は健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第 C 条 事業者は、労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

1.5 狭義の危害防止基準の特徴

狭義の危害防止基準には、一般的規制であることのほか、もう一つの重要な特徴がある。

危害防止基準の具体的な事項は、労働安全衛生法第 27 条等に基づき厚生労働省令で定められているが、その大部分は、ISO/IEC Guide 51：2014 の 3.13 で定義されるリスク低減方策 (risk reduction measure) (保護方策 (protective measure) とも)、すなわち、「ハザードを除去するか、又はリスクを低減させるための手段又は行為」で占められている。

リスク低減方策とは、同規格や我が国のリスクアセスメント指針^{iv}によって本質的安全設計、工学的対策 (ガード及び保護装置の設置等)、管理的対策、個人用保護具の使用等として定義されているもので、危険又は健康障害を最も直接的に防止する方策であるといえる。

「危害防止基準」の語は、労働安全衛生法中のリスク低減方策を指示して使用される向きがあるが、その理由は、守らなければ直接的に危険又は健康障害につながるリスク低減方策の義務規定が、「危害防止基準」という語感と相性が良いからではなかろうか。

労働安全衛生法では、リスク低減方策のうち管理的対策に位置づけられる作業主任者、作業環境測定、安全衛生教育、就業制限、特殊健康診断等に関する措置については労働安全衛生法で別の条文が独立して設けられているのに対し、本質的安全設計、工学的対策及び個人用保護具については、第 5 章に定められた特定の事項を除き、狭義の危害防止基準として一般的規制である第 4 章に残されている。

したがって、本質的安全設計、工学的対策及び個人用保護具というハード的で、労働災害を直接的に防止するような措置に関する規定は、一般的規制である狭義の危害防止基準に中核的部分として含まれて (残されて) おり、今後もそうあり続ける可能性がある。

2 危険源の分類問題

狭義の危害防止基準の具体的内容は、労働安全衛生法第 27 条の規定に基づき、労働安全衛生規則を始めとする委任省令で定められているが、その委任省令の条文中に根拠条文が示されていないため、省令の適用実務上、既にある委任省令の条文の内容を検討することにより、労働安全衛生法中の第何条が根拠規定となるのか（あるいは根無しなのか）、後付け的に考えるという作業が発生する。

また、「安全規則は先人の血で書かれた文字である」という言葉に象徴されるように、現実に発生した労働災害に対する再発防止策として立案されることが多い委任省令の規定は、必ずしも労働安全衛生法の危険源分類に係るリスクアセスメントから生み出されるものではないため、現実には、先に委任省令の条文を案出し、その後に労働安全衛生法の第何条で「読む」という作業が行われているものと想像される。

したがって、既にある委任省令を根拠規定にどう位置づけるかという問題が、必然的に生じるものと思われる。

さらに、現実に存在する危険源に、省令中のどの条文を適用するかという意味での危険源の分類問題も存在する。

2.1 根拠条文が複数考えられる場合

例えば、労働安全衛生規則第 519 条第 1 項と第 563 条第 1 項等はいずれも労働者が墜落するおそれのある場所における危険防止措置を定める条文であるが、労働調査会出版局編『安衛法便覧 令和元年度版』によると、次の対応関係のように、労働安全衛生法の根拠規定が異なる。

労働安全衛生法	労働安全衛生規則
<p>(事業者の講ずべき措置等)</p> <p>第二十一条第二項 事業者は、労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所等に係る危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p>	<p>(開口部等の囲い等)</p> <p>第五百十九条 事業者は、<u>高さが二メートル以上の作業床の端、開口部等で墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所</u>には、<u>囲い、手すり、覆い等</u>（以下この条において「<u>囲い等</u>」という。）を設けなければならない。</p> <p>2 事業者は、前項の規定により、<u>囲い等を設けることが著しく困難</u>なとき又は作業の必要上臨時に<u>囲い等を取りはずすときは</u>、防網を張り、労働者に要求性能墜落制止用器具を使用させる等墜落による労働者の危険を防止するための措置を講じなければならない。</p>
<p>(事業者の講ずべき措置等)</p> <p>第二十条 事業者は、次の危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p> <p>一 機械、器具その他の設備（以下「<u>機械等</u>」という。）による危険</p> <p>二・三 略</p>	<p>(作業床)</p> <p>第五百六十三条 事業者は、<u>足場（一側足場を除く。第三号において同じ。）における高さ二メートル以上の作業場所</u>には、次に定めるところにより、<u>作業床を設けなければならない</u>。</p> <p>一 略</p> <p>二 つり足場の場合を除き、幅、床材間の隙間及び床材と建地との隙間は、次に定めるところによること。</p> <p>イ 幅は、四十センチメートル以上とすること。</p> <p>ロ 床材間の隙間は、三センチメートル以下とすること。</p> <p>ハ 床材と建地との隙間は、十二センチメートル未満とすること。</p> <p>三 墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所には、次に掲げる足場の種類に応じて、それぞれ次に掲げる設備（丈夫な構造の設備であつて、たわみが生ずるおそれがなく、かつ、著しい損傷、変形又は腐食がないものに限る。以下「<u>足場用墜</u></p>

	<p>落防止設備」という。)を設けること。</p> <p>イ わく組足場(妻面に係る部分を除く。ロにおいて同じ。)次のいずれかの設備</p> <p>(1) 交さ筋かい及び高さ十五センチメートル以上四十センチメートル以下の棧若しくは高さ十五センチメートル以上の幅木又はこれらと同等以上の機能を有する設備</p> <p>(2) 手すりわく</p> <p>ロ わく組足場以外の足場 手すり等及び中棧等</p> <p>四 腕木、布、はり、脚立その他作業床の支持物は、これにかかる荷重によつて破壊するおそれのないものを使用すること。</p> <p>五 つり足場の場合を除き、床材は、転位し、又は脱落しないように二以上の支持物に取り付けること。</p> <p>六 作業のため物体が落下することにより、労働者に危険を及ぼすおそれのあるときは、高さ十センチメートル以上の幅木、メッシュシート若しくは防網又はこれらと同等以上の機能を有する設備(以下「幅木等」という。)を設けること。ただし、第三号の規定に基づき設けた設備が幅木等と同等以上の機能を有する場合又は作業の性質上幅木等を設けることが著しく困難な場合若しくは作業の必要上臨時に幅木等を取り外す場合において、立入区域を設定したときは、この限りでない。</p> <p>2～6 略</p>
--	---

労働安全衛生規則第 519 条第 1 項は、墜落のおそれのある場所について定めているので、労働安全衛生法第 21 条第 2 項を根拠条文とすることが理解しやすい。

しかし、労働安全衛生規則第 563 条第 1 項も、「墜落のおそれのある場所」であるのに、法第 21 条第 2 項ではなく第 20 条(第 1 号関係)を根拠とするのは何故だろうか。これは、労働安全衛生規則第 563 条は、飽くまで足場による危険を定めたものであり、足場は「機械等」という考え方があるからだと思われる。同条の危険は、足場がない時には存在せず、既に足場の骨組みがそこに存在する場合において、足場から墜落する危険を定めているという考え方である。しかし、それでも、「墜落のおそれのある場所」には違いなく、第 21 条第 2 項を根拠規定としない理由として十分ではなく、他の分類基準が必要となるだろう。

この問題は、分類学上、危険源の分類に際し、区分枝の相互排他性(各区分枝の示す範囲が重

なっていないという分類原則)が確保されていない、あるいは明確化されていないことから生じている。

区分肢の相互排他性が担保されている事例としては、省令内のレベルであるが、丸のこ盤に関し、労働安全衛生規則第115条の規定の適用を受ける「丸のこ盤(木材加工用丸のこ盤を除く。)」と、第122条及び第123条の規定の適用を受ける「木材加工用丸のこ盤」という表現がある。これは、一方から他方を除外するという表現方法である。

労働安全衛生法第20条と第21条第2項に立ち返って考えると、足場における高さ2メートル以上の作業場所は、明らかに「機械等」と「墜落のおそれのある場所」のいずれにも該当するのであるから、次のように、各種危険源の適用順序を明確化するか、委任省令に根拠規定を明示することが必要になるであろう。

方法1	<p>労働安全衛生法</p> <p>(事業者の講ずべき措置等)</p> <p>第二十条 事業者は、次の危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p> <p>一 機械、器具その他の設備(以下「機械等」という。)による危険</p> <p>二 爆発性の物、発火性の物、引火性の物等による危険(前号の危険を除く。)</p> <p>三 電気、熱その他のエネルギーによる危険(前二号の危険を除く。)</p> <p>第二十一条 事業者は、掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法から生ずる危険(前条に規定する危険を除く。)を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p> <p>2 事業者は、労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所等に係る危険(前条及び前項に規定する危険を除く。)を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p> <p>第二十四条 事業者は、労働者の作業行動から生ずる労働災害(第二十条及び第二十一条に規定する危険によるものを除く。)を防止するため必要な措置を講じなければならない。</p>
方法2	<p>労働安全衛生規則</p> <p>(作業床)</p> <p>第五百六十三条 事業者は、<u>法第二十条の規定に基づき</u>、足場(一側足場を除く。第三号において同じ。)における高さ二メートル以上の作業場所には、次に定めるところにより、作業床を設けなければならない。</p>

(以下略)

ただし、「○○(△△を除く。)」という相互排他性の明確化の方法は、次の例のように、必ずしも包含関係を明確化するものではないため、注意が必要である。

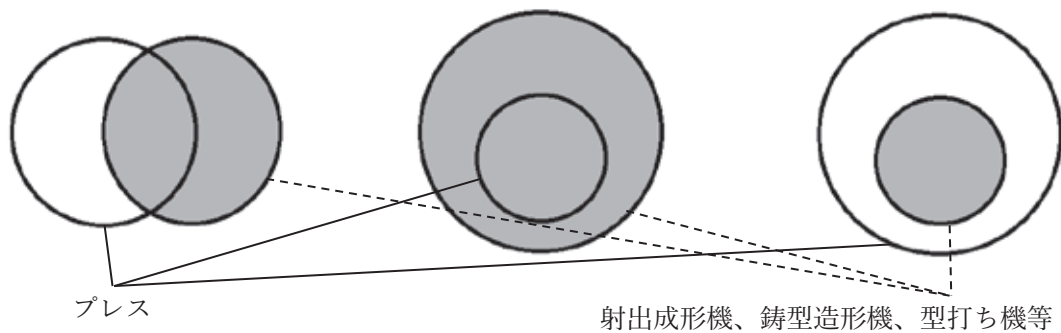
労働安全衛生規則

(射出成形機等による危険の防止)

第四百四十七条 事業者は、射出成形機、鋳型造形機、型打ち機等(第三十条の九及び本章第四節の機械を除く。)に労働者が身体の一部を挟まれるおそれのあるときは、戸、両手操作式による起動装置その他の安全装置を設けなければならない。

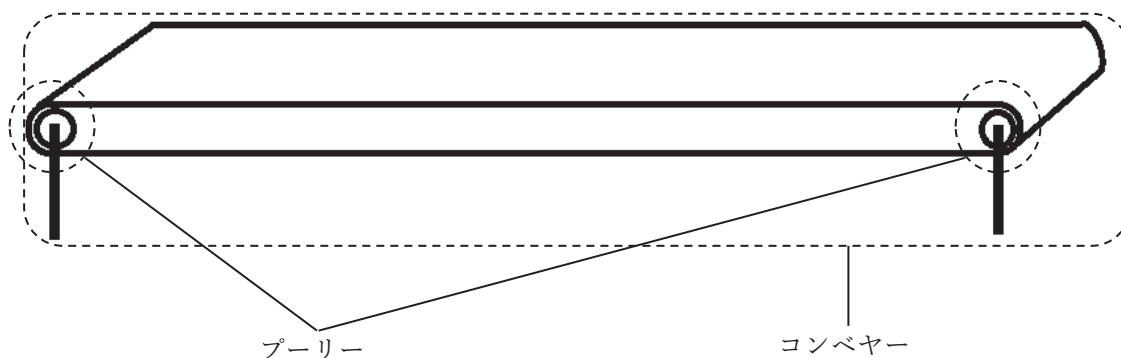
2 略

「射出成形機、鋳型造形機、型打ち機等」は、プレスのうち、金属加工用でないものという解釈もあれば、プレスよりもっと広い概念とも解され、包含関係が次のうちどのようになっているか、不明となっている。



2.2 規制対象物の単位

例えば、労働安全衛生規則中のコンベヤーに関する規制を考えたとき、コンベヤーの一部である「プーリーの労働者に危険を及ぼすおそれのある部分」を規制する第 101 条と、コンベヤーという機械全体を包括的に規制する第 2 編第 1 章第 2 節コンベヤー（第 151 条の 77-第 151 条の 83）があり、コンベヤーは、部分と全体とでそれぞれの規制を受けることとなる。



2.3 分類の網羅性

危害防止基準に規定されている危険源は、あらゆる危険又は健康障害を網羅しているかという問題がある。

例えば、荷の運搬、自然災害、動植物、人間、深夜業等による労働災害に対する危険又は健康障害が労働安全衛生法第 20 条から第 24 条までで「読める」かどうかは必ずしも自明ではないのではないだろうか。

なお、労働省による事故の型及び起因物分類では、荷、環境等労働安全衛生法の危害防止基準には規定されていない危険源（起因物）も区分肢として導入されている。

<https://jsite.mhlw.go.jp/yamagata-roudoukyoku/var/rev0/0114/4823/2015717113029.pdf>

3 危険又は健康障害の意義

危険については明確であると思われる。

他方、健康障害については法令で定義されておらず、事務所のハウスダスト、業務中のスギ花粉への曝露等によるアレルギー、持病の悪化等は、健康障害に含まれるかという問題がある。

4 講ずべき措置の内容

リスクアセスメント指針において、各種危険源に対しては、次の10(1)のとおり、本質的安全設計から個人用保護具の使用までのア→イ→ウ→エという優先順位に沿ってリスク低減措置を検討することとされている。

10 リスク低減措置の検討及び実施

- (1) 事業者は、法令に定められた事項がある場合にはそれを必ず実施するとともに、次に掲げる優先順位でリスク低減措置内容を検討の上、実施するものとする。
 - ア 危険な作業の廃止・変更等、設計や計画の段階から労働者の就業に係る危険性又は有害性を除去又は低減する措置
 - イ インターロック、局所排気装置等の設置等の工学的対策
 - ウ マニュアルの整備等の管理的対策
 - エ 個人用保護具の使用
- (2) (1)の検討に当たっては、リスク低減に要する負担がリスク低減による労働災害防止効果と比較して大幅に大きく、両者に著しい不均衡が発生する場合であって、措置を講ずることを求めることが著しく合理性を欠くと考えられるときを除き、可能な限り高い優先順位のリスク低減措置を実施する必要があるものとする。
- (3) なお、死亡、後遺障害又は重篤な疾病をもたらすおそれのあるリスクに対して、適切なリスク低減措置の実施に時間を要する場合は、暫定的な措置を直ちに講ずるものとする。

労働安全衛生法では、このような優先順位に基づくリスク低減措置の検討については触れられていないが、労働安全衛生規則等の委任命令のレベルでは、具体的な危害防止基準として、当該優先順位に基づく措置基準が定められている場合がある。

先にも引用した労働安全衛生規則第519条もまた、その一例である。

労働安全衛生規則

(開口部等の囲い等)

第五百十九条 事業者は、高さが二メートル以上の作業床の端、開口部等で墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所には、囲い、手すり、覆い等（以下この条において「囲い等」という。）を設けなければならない。

- 2 事業者は、前項の規定により、囲い等を設けることが著しく困難なとき又は作業の必要上臨時に囲い等を取りはずすときは、防網を張り、労働者に要求性能墜落制止用器具を使用さ

せる等墜落による労働者の危険を防止するための措置を講じなければならない。

労働安全衛生規則第 519 条第 1 項においてまず「囲い、手すり、覆い等」という原則的措置を規定し、第 2 項において、第 1 項の原則的措置が困難な場合に「防網を張り、労働者に要求性能墜落制止用器具を使用させる等」という特例的措置を規定している。

原則的措置の「囲い、手すり、覆い」は工学的対策であり、「防網を張り」は”工学的”ではあるが、付加保護方策（非常停止的な、被害の拡大を防ぐようなもの）的なものであり、「労働者に要求性能墜落制止用器具を使用させる」も付加保護方策的な個人用保護具であると言える。

しかし、これらの「等」の内容が明らかになっていないことから、「等」の中に、例えばサーカス団の曲芸師の如く、身体的訓練を積むことによりリスクを低減することが含まれるのかという問題がある。

実際には、「囲い、手すり、覆い等」は工学的対策、「労働者に要求性能墜落制止用器具を使用させる等」は個人用保護具の使用であると解釈して運用されているものと思われる。

本質的安全設計については、全く触れられていないが、本質的安全設計による方策を講じた場合は、例えば高さ 2 メートル以上で作業しないなど、本条の適用自体がなされないようにすることとも解することができる。

他方で、労働安全衛生規則第 576 条のように、複数のリスク低減措置が、優先順位を示さないで列挙されているものもある。

労働安全衛生規則

（有害原因の除去）

第五百七十六条 事業者は、有害物を取り扱い、ガス、蒸気又は粉じんを発散し、有害な光線又は超音波にさらされ、騒音又は振動を発生し、病原体によつて汚染される等有害な作業場においては、その原因を除去するため、代替物の使用、作業の方法又は機械等の改善等必要な措置を講じなければならない。

代替物の使用及び作業の方法の改善は本質的安全設計、機械等の改善は工学的対策（解釈の仕方によれば個人用保護具の使用）に該当するものと思われる。作業の方法の改善は、場合により管理的対策に該当する可能性もある。

また、労働安全衛生規則第 558 条もまた、危険源の分類に悩む規定の一つである。

労働安全衛生法	労働安全衛生規則
<p>(事業者の講ずべき措置等)</p> <p>第二十三条 事業者は、労働者を就業させる建設物その他の作業場について、通路、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じなければならない。</p>	<p>(安全靴等の使用)</p> <p>第五百五十八条 事業者は、作業中の労働者に、通路等の構造又は当該作業の状態に応じて、安全靴その他の適当な履はき物を定め、当該履はき物を使用させなければならない。</p> <p>2 略</p>

一般に、安全衛生対策は、特定の危険源に対し、本質的安全設計又は工学的対策、それができなければ個人用保護具等というように、危険又は健康障害の防止措置を包括的に規定することが多い。これは、労働安全衛生法の危害防止基準の規定方法（危険源の分類に基づく規定振り）に整合的な委任省令の規定方法であり、リスクアセスメントの方法とも整合的である。

しかし、労働安全衛生規則第 558 条では、危険源に応じた対策というよりも、色々な危険源に対し、安全靴その他の履き物という個人用保護具の使用を定めるものである。

-
- i 労働省労働基準局安全衛生部編，1989年、『実務に役立つ労働安全衛生法』，中央労働災害防止協会，p. 155
 - ii 畠中信夫著，2006年、『労働安全衛生法のはなし〔改訂版〕中災防新書003』，中央労働災害防止協会，p. 47
 - iii 昭和47年9月18日付け発基第91号「労働安全衛生法の施行について」
 - iv 平成18年3月10日危険性又は有害性等の調査等に関する指針公示第1号「危険性又は有害性等の調査等に関する指針」（厚生労働省）

労働安全衛生法中危害防止基準の再解釈と再体系化

作成者 森山誠也

目次

0	はじめに.....	2
0.1	「危害防止基準」という用語の意義の検討.....	4
1	労働安全衛生法第20条から第22条まで及び第24条の構造.....	10
1.1	危険源の分類問題.....	11
1.1.1	区分の視点の一貫性.....	12
1.1.2	区分肢の相互排他性.....	13
A	平成18年3月10日基発第0310001号「危険性又は有害性等の調査等に関する指針について」別添3「危険性又は有害性の分類例」.....	15
B	分類原則等について.....	17

0 はじめに

労働安全衛生法は、各章の章名を見ても明らかなとおり、非常に体系的かつ包括的につくられた法律であるが、いかなる法律も、運用する過程で諸問題が明らかになるものであり、労働安全衛生法も例外ではない。

しかし、問題解決のためにアドホックな修正を行えば、将来別の新しい問題を生じさせる可能性があることから、問題解決は、可能な限り体系的に行われるべきであろう。

筆者は、その準備として、労働安全衛生法に明示的に現れている体系を把握するとともに、明示的に現れていない構造もまた再体系化ないし再整理する必要があると考える。

労働安全衛生法は、既に広範な分野に関する包括性と体系性を備えている上、歴大な委任命令を抱えていることから、これを再体系化ないし再整理をすることは容易ではなく、それが、体系書の作成を難しくしてきた。

本稿では、労働安全衛生法の再体系化の糸口を、分類法と国際標準に求めることとし、手始めに、労働安全衛生法の中核ともいえる第 20 条から第 25 条の 2 までの規定について、一般的な分類法及び ISO（国際標準化機構）のリスクアセスメント規格の概念等を参照しつつ、再解釈・再体系化のための 3 つの観点を検討する。

1 つ目は、危険源の分類である。これは、明示的に現れている体系の一つである。労働安全衛生法第 20 条から第 25 条の 2 に定められている危害防止基準は、一見包括的ないし一般的で、何ら特徴のないように見えるが、そこでは、法律事項として危険源の分類がなされている。危険源の分類は、危険源の同定からリスク低減方策の実施まで、災害防止の全体の基底を左右するものである。これまで各種文献で提案されてきた様々な危険源分類において、例えば機械的危険源は、いずれの分類法においても、独立の大分類である「機械」として筆頭に掲げられることが多いが、作業方法、作業行動、重量物取扱等については分類法によって取扱いが異なる。また、危険源の分類は、一般に、分類学でいう交差分類となっており、具体的危険源が 2 つの区分肢に該当することが少なくない。本稿では、他の分類法と比較しながら労働安全衛生法の危険源分類について検討するとともに、危険源分類の孕む分類学上の問題点とその解決法を提案する。

2 つ目は、「危険」と「健康障害」の各概念の境界線とそれらの範囲である。危害防止基準はいうまでもなく危険又は健康障害を防止するための措置しか規定していないため、業務に関連した労働者の心身の不利益のうち何が危険又は健康障害に含まれ、何が含まれないかということを検討する必要がある。特に健康障害は、業務上疾病と範囲を異にする可能性があり、例えば事務所のハウスダスト、事業場内のスギ花粉等によるアレルギーが含まれるのか含まれないのかということは自明ではないと思われる。

3つ目は、「措置」の内容である。これは、必ずしも明示的に現れていない体系の一つである。措置の具体的内容は、労働安全衛生法第27条の規定に基づき、委任省令で具体的に示されていることから、一見、それ自体特段の検討を要しないように見える。しかし、その委任省令を見ると、同一の危険源に対して複数の条項が存在していることが珍しくない。それらの条項の適用順序が明らかとなっている場合は良いが、適用順序が明らかとされておらず、競合している場合がある。競合している場合は、それが法条競合なのか観念的競合なのか、あるいは法条競合である場合は適用順序はどうなるのかということについて、法令中には明らかにされていない。これには法解釈の不足と立法の不備の両方があると思われるが、労働災害の予防に関する技術的観点から、同一の危険源に対する複数の条項の適用順序に関する考え方を提案し、法解釈、あるいはより適切な省令制定・改正に役立てたい。

なお、本稿ではまず本題に入る前に、労働安全衛生法第20条から第25条の2までの規定と関連性の高い用語について若干の検討を加えることとしたい。

0.1 「危害防止基準」という用語の意義の検討

「危害防止基準」という語は、労働安全衛生法に使用されているれっきとした法律用語ではあるが、第1条（目的）にしか出でこない上、法令、通達等による公式の定義はなされていない。

労働安全衛生法（昭和四十七年法律第五十七号）

（目的）

第一条 この法律は、労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）と相まつて、労働災害の防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずる等その防止に関する総合的計画的な対策を推進することにより職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な職場環境の形成を促進することを目的とする。

それでも、危害防止基準という語はよく使用され、特に、労働安全衛生法の一部を指してそう呼ぶ場合がある。しかし、この用語が具体的に労働安全衛生法中どの部分を指すのかということ、必ずしも明らかであるとはいえない。

これについては、労働省労働基準局安全衛生部編（1989年）『実務に役立つ労働安全衛生法』（中央労働災害防止協会）に、次のような記載がある。

第四章 労働者の危険又は健康障害を防止するための措置

本章は、労働災害防止の基礎となる、いわゆる危害防止基準を定めたものである。この法律の目的にも「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」が特記されているように、労働災害防止に当たっては、危害防止基準の遵守が最も重要なことである。

労働省労働基準局安全衛生部編『実務に役立つ労働安全衛生法』（中央労働災害防止協会）

これによると、危害防止基準とは労働安全衛生法第4章そのもので、「労働者の危険又は健康障害を防止するための措置に関する基準」を略して危害防止基準だと言えば説得力がある。

他方で、「危害防止基準」の意義についてより直接的に説明したものとしては、畠中信夫著（2001年）『労働安全衛生法のはなし』（中央労働災害防止協会）において次のような説明¹が与えられている。

危害防止基準

労働安全衛生法第一条の目的規定の中で、「労働災害の防止のための危害防止基準の確立」というのが、職場における労働者の安全と健康を確保するという同法の目的達成のための方法の第一番目にあげられている。

この「危害防止基準」は、「墜落により労働者に危険を及ぼすおそれのある箇所には、囲い、手すり、覆い等を設けなければならない。（安衛則第五一九条第一項）」などのように、特定の

危害に対して特定の措置を規定するというのが、通常スタイルであり、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為（作為又は不作為）基準として罰則でもってその履行が強制される。

この「危害防止基準」という文言は、非常に使い勝手の良い言葉ではあるが、労働安全衛生法では、この第一条にだけ出てくる言葉である。それは、同法第二〇条から第二五条までに規定するところに止まるものではなく、その字義通り、危険と健康障害を防止するための基準ということであり、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、あるいは作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限などの規定も含まれる広い概念としてとらえられる。

これによると、労働安全衛生法の目的を達成するために設定される関係者の具体的な行為基準はすべて危害防止基準であると言え、労働安全衛生法の大半の規定がこれに含まれることとなる。

「危害防止基準」という語に関するこの 2 つの見解は、一見対立しているように見えるが、実はこれらには共通する考え方を見出すことができる。

それは、労働安全衛生法の施行通達にヒントがあり、それによると、危害防止基準とは「労働災害を防止するための一般的規制」であるという解釈が可能である。

第三 概要

四 労働者の危険または健康障害を防止するための措置（第四章関係）

（一）労働災害を防止するための一般的規制

イ 事業者は、その使用する労働者の危害を防止するための措置を講じさせることが、労働災害防止の基本であることはいうまでもないところである。

この法律では、従来の労働基準法第四二条および第四三条の規制事項に加え、新しい型の労働災害の防止にも対処しうるよう規制内容を拡充整備し、産業社会の実態に即応した**危害防止基準**を定めることとしたものであること。

ロ また、そのように定められた**危害防止基準**をさらに具体化し、職場の実態に合わせて、有効に労働災害を防止するためには、決定された**危害防止基準**を、積極的に、複雑多岐な職場の実態に即応させる手法が必要である。このため、国としても、より具体的、個別的な内容を持たせた技術上の指針を業種又は作業ごとに公表することとしていること。

さらに、この法律は、最低基準としての**危害防止基準**の確保のみならず、より快適な作業環境の形成を促進することを目的としており、そのような作業環境の形成を促進するために、労働大臣は、望ましい作業環境の標準を公表することとしたこと。

ハ 労働災害防止のための基準と公害防止の技術基準とは、原則としてその対象を異にするものである。

しかしながら、労働災害と公害、公衆公害で労働災害と密接に関連するものとは、その発生源がいずれも工場、事業場であり、職場内部の危害防止のために定められた基準のうちには、公害等の防止にも資するものがあり、そのようなものについては、公害等の防止基準を勘案して定められねばならないものとされたところであること。

(二) その他の規制

イ 元方事業者の指導、指示義務

最近、あらゆる業種にわたって構内下請の使用が一般的となっており、これら下請企業の災害率は、親企業に比べて非常に高くなっている。

これらの構内下請企業は、親企業内の設備の修理、製品の運搬、梱包等危険、有害性の高い作業を分担することが多く、さらにその作業場所が親企業の構内であることから、その自主的な努力のみでは十分な災害防止の実をあげられない面があるので、当該事業遂行の全般について権限と責任を有している元方事業者に、関係請負人およびその労働者に対するこの法律の遵守に関する指導、指示義務を負わせることとしたものであること。

ロ 特定元方事業者等の義務

この法律においては、特定元方事業者等の義務として、新たに下請事業が行なう安全衛生教育についての指導援助が加えられるとともに、従来、労働者の総計が五〇人以上である場合に設けるべきものとされていた協議組織が、当該労働者の総計がそれ以下である場合にも設置すべきものとされたものであること。

なお、この法律に基づいて特定元方事業者等が講ずべき統括安全衛生管理の業務は、当該場所における労働者の総計が五〇人以上である場合には、総括安全衛生責任者に総括管理させなければならないことはもちろんであること。

ハ 機械等貸与者および建築物貸与者の講ずべき措置

機械等あるいは建築物の一部を借りた場合、貸与を受けた者は、完全な管理機能をもたない当該機械等あるいは建築物についての維持、補修、改造等労働災害を防止するための必要な措置を十分には講じ難い立場にあるのが通常であるので、そのような管理機能を有する者に義務づけなければ有効な労働災害の防止を図れないような事項については、当該機械等あるいは建築物の管理機能を有する者に、労働災害を防止す

るため必要な事項を義務づけるものであること。

また、機械等貸与者（リース業者）が機械等を貸し出す態様には、機械等のみを貸し出す場合と、オペレーター付きで貸す場合とがあり、オペレーター付きで機械等の貸与を受けた事業者は、そのオペレーターの労働災害の防止に関して必要な措置を講じなければならないこととされたこと。

ニ 重量表示

昭和五年にわが国が批准した ILO 第二七号条約との関係で、従来、労働安全衛生規則において、一トン以上の貨物についての重量表示に関する規制がなされていたが、ILO 条約の裏付けのある規定であることにかんがみ、今回、法律の中に明記したものであること。

以上の考え方にに基づき、本稿では、次のように解釈する。即ち、危害防止基準は、労働災害を防止するための一般的規則である労働安全衛生法第 4 章を中核とするものであり、より個別的・具体的な規定群、例えば、機械等並びに危険物及び有害物に関する規制、作業環境測定、特殊健康診断、安全衛生教育、就業制限等に関する規定群も、理論的には同章に統合可能であり、逆に、第 4 章からより個別的・具体的な規定群を分離して抜き出すこともできると考えることができる。

労働安全衛生法第 4 章の前身の一つである労働基準法においては、労働基準法旧第 5 章の冒頭第 42 条から第 45 条までの規定群が、労働災害を防止するための一般的規制であるが、労働安全衛生法の制定においては、これらの規定群が個別的・具体的に分離・拡大したのである（●要具体的にチェック）。

労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）

（危害の防止）

第四十二條 使用者は、機械、器具その他の設備、原料若しくは材料又はガス、蒸氣、粉じん等による危害を防止するために、必要な措置を講じなければならない。

第四十三條 使用者は、労働者を就業させる建設物及びその附属建設物について、換氣、採光、照明、保温、防濕、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持に必要な措置を講じなければならない。

第四十四條 労働者は、危害防止のために必要な事項を遵守しなければならない。

第四十五條 使用者が第四十二條及び第四十三條の規定によつて講ずべき措置の基準及び労働者が前條の規定によつて遵守すべき事項は、命令で定める。

因みに、これらの規定の労働安全衛生法との主な対応関係は、表 1 のとおりである。ここで

「主な」としたのは、同表では労働安全衛生法第 20 条から第 27 条までとの対応関係を示したが、これ以外の条文にも、対応関係にあると解釈しうるものがあるからである。

表 1 労働基準法旧第 5 章第 42 条から第 45 条までの規定と労働安全衛生法第 20 条から第 27 条まで規定の対応関係

労働基準法旧第 5 章第 42 条から第 45 条まで	労働安全衛生法第 20 条から第 27 条まで
第 42 条	第 20 条、第 21 条、第 22 条、第 24 条、第 25 条、第 25 条の 2
第 43 条	第 23 条
第 44 条	第 26 条
第 45 条	第 27 条

なお、寺本『労働基準法の解説』では、次のように、勧告的基準と義務的基準という概念も使用されているが…

基準を定めるに當つては、安全衛生基準の工場に資する爲必要な場合には、勧告的基準 (advisory standard) (第五十九條、第七十二條、第二百四條等) を設け、厳格な履行が要求される義務的基準 (obligatory standard) についても原則的基準を示すと同時に安全衛生上の陽性が充たされる限りこれに対する代替的基準を設けることに務めた。(第六十條、第六十八條、第七十六條、第二百十九條等)

危害防止基準の具体的な事項は、厚生労働省令で定められているが、その大部分は、労働災害を直接的に防止するためにハザードを除去し又はリスクを低減する措置で占められており、ISO/IEC Guide 51:2014 の用語を使えば、3.13 で定義されるリスク低減方策 (risk reduction measure) ないし保護方策 (protective measure) そのものである。

しかし、危害防止基準には、リスク低減方策のみならず、例えば特定化学物質障害予防規則第 38 条の 4 (作業の記録) に定める特別管理物質製造・取扱作業に係る記録義務のように、リスク低減方策の枠組みには含まれないと思われるものもある。

深夜業による健康障害、過重労働による健康障害は、法第 22 条に含まれるか。

労働安全衛生法の各規定のうち、労働災害を最も直接的に防止する規定といえるのが、労働安全衛生法第 20 条から第 24 条までの規定である。

ここで、「最も直接的」というのは、これらの規定の名宛人が労働者を直接使用する「事業者」であるという点と、これらの規定が労働安全衛生法中最も直接的に労働者の危害を防止する実体規定を含むという点にある。

ここで「直接的に労働者の危害を防止する実体規定を含む」というのは、例えば労働安全衛生法第 22 条が「健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない」という包括的な規定方法を採用しており、同条を根拠規定とする省令を見ると、実際上は各種リスクの低減方策そのものを規定する実体規定が多いものの、特定化学設備に係る作業規程の策定（特化則第 20 条）、特別管理物質に係る作業記録（特化則第 38 条の 4）等手続規定とも言えるものも含まれているからである。

したがって、労働安全衛生法第 20 条から第 24 条までを、他の規定から区別し、危害を直接防止する基準という意味を込めて（狭義の）危害防止基準と呼ばれることがある。

さらに、危害防止基準のうち第 20 条及び第 21 条は安全基準、第 22 条及び第 23 条は衛生基準として区別されることがあり、労働安全衛生規則では前者を主な根拠条文とする第二編を安全基準、第三編を衛生基準と称している。

また、危害防止基準のうち第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条の規定が事業者に危険、健康障害又は労働災害を防止するため必要な措置を講じることを義務付けるものであるのに対し、第 23 条は労働者を就業させる建設物その他の作業場について、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じることを義務付け、危険又は健康障害の防止のみならず、労働者の就業環境についての広範な事項を規定している。このことから、第 23 条の規定の一部、例えば風紀の保持のための必要な措置¹については「危害防止基準」に含まれないと思われる。

このような規定の枠組みは労働安全衛生法の前身である労働基準法旧第 5 章を踏襲したものであり、労働基準法旧第 5 章第 42 条が労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条、労働基準法旧第 5 章第 43 条が

¹ 筆者としては、例えば便所を男女別とする規定がこれに該当すると考える。

また、第 24 条は、これを根拠条文とする委任命令が存在しないという点で特異な条文となっているが、これは後述するように、作業行動のみを要因とする労働災害が少なく、労働災害の防止規定が殆ど第 20 条及び第 23 条までで尽くされるからであろう。

本稿では、危害防止基準に明示的には示されていないが、それに内在する構造とこれから生ずる諸問題について検討する。即ち、危険源の分類問題、必要な措置の選択問題、…である。

本稿では、次の用語を使用する。

使用する用語	解説
危険源	労働安全衛生法では「危険性又は有害性」と表現されているもの。ハザード (hazard)、危険有害要因とも言われる。

1 労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条の構造

危害防止基準のうち危険、健康障害又は労働災害を防止するため必要な措置を講じること定める第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条は、先述のとおり条文の形が同型であることから表 1 のとおり整理することができる。

表 2 労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条の規定整理表

※この表では、行政解釈において「等」に含まれるとされているものを青字で加えた。

条項	名宛人	危険、有害性又は労働災害の分類		措置
第 20 条		機械、器具その他の設備（以下「機械等」という。）による危険	による	危険
		爆発性の物、発火性の物、引火性の物、酸化性の物、可燃性のガスまたは粉じん、硫酸その他の腐食性液体等による危険		
		電気、熱、アーク等の光、爆発の際の衝撃波その他のエネルギー		
第 21 条 第 1 項	事業者は、	掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法	から生ずる	を防止するため必要な措置を講じなければならない。
第 21 条 第 2 項		労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所、物体の落下するおそれのある場所等	に係る	
第 22 条		原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等	による	
		放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧、赤外線、紫外線、レーザー光線等の有害光線等		

		計器監視、精密工作等の作業			
		排気、排液又は残さい物			
第 24 条		労働者の作業行動	から生ずる	労働災害	

なお、労働安全衛生法第 28 条の 2 第 2 項の規定に基づく危険性又は有害性等の調査等に関する指針では、危険性又は有害性の特定を網羅的に行うため、危険性又は有害性の分類をあらかじめ定めることを規定しており、施行通達ではその一例として別添 3「危険性又は有害性の分類例」が示されているが、厚生労働省安全衛生部安全課『危険性又は有害性等の調査等に関する指針・同解説』では、この分類例が労働安全衛生法第 20 条から第 24 条までの規定を踏まえたものとしている。

また、『同解説』によると、この分類例の「作業方法」の「作業」には鉄骨の組立ての作業方法等が、「作業場所」の「場所」には足を滑らすおそれのある場所、つまずくおそれのある場所、採光や照明の影響による危険性のある場所等が、「作業行動等」には計器監視、精密工作、重量物取扱い等の重筋作業、作業姿勢、作業態様によって発生する腰痛、頸肩腕症候群等が含まれるとしている。

1.1 危険源の分類問題

表 2 を見ると、第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条が危険源の分類となっていることが分かる。

これは、危険源の分類という視点から、表 3 のように再構成することができる。この表では、区分の階層が下っていくのにつれて、区分 1、区分 2、…と番号を付けた。

なお、区分 3 及び 4 には、労働安全衛生法に基づく命令で定める危険源を主に記載した。

表 3 労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条のなす危険源分類

(第 24 条において労働者の作業行動は安全と衛生に分かれていないがここでは便宜上、分けて表現した。)

区分 1 (大分類)	区分 2 (中分類)	区分 3 (小分類)	区分 4 以上
危険性	機械、器具その他の設備 (以下「機械等」という。)	工作機械	立旋盤
			丸のこ盤 (木材加工用丸のこ盤を除く)
			…
		食品加工用機械	
		木材加工用機械	木材加工用丸のこ盤
			…

		…	
	爆発性の物、発火性の物、引火性の物、酸化性の物、可燃性のガスまたは粉じん、硫酸その他の腐食性液体等	爆発性の物 発火性の物 …	
	電気、熱、アーク等の光、爆発の際の衝撃波その他のエネルギー	電気 熱 …	
	作業方法	掘削作業 採石作業 …	
	場所等	高さ 2 メートル以上の箇所 水上の丸太材等で水中に転落することによりおぼれるおそれのある場所 …	
	労働者の作業行動		
有害性	原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等	有機溶剤 …	
	放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧、赤外線、紫外線、レーザー光線等の有害光線等		
	計器監視、精密工作等の作業		
	排気、排液又は残さい物		
	労働者の作業行動		

一般に、事物の分類において問題となるのは、分類の諸原則に則しているかどうかということである（分類の諸原則は、末尾の「B 分類原則等について」に示した。）。

ここでは、労働安全衛生法第 20 条から第 22 条まで及び第 24 条のなす危険源分類（以下「安衛法の危険源分類」という。）を、分類の諸原則に則して若干の検討を行うこととしたい。

1.1.1 区分原理の一貫性

区分原理の一貫性とは、一貫した原理で区分しなければならないことをいう。

はっきり言ってしまえば、安衛法の危険源分類には、分類学的な一貫性はないようにも思われる。しかし、好意的に考えてみると、同型の危害防止方策が講じられるようなもの同士を一つの危険源の区分肢としているとも捉えられるのではないだろうか。

実際、例えば機械による危険に対する危害防止方策としては、材料の強度、原動力の制限、ガ

ード及び保護措置など、機械全般に共通する一般的な危害防止方策の類型を見出すことができるし、ガス、蒸気及び粉じんについては発散防止・抑制設備の設置、呼吸用保護具の使用などこれらに共通する一般的な危害防止方策の類型を見出すことができる。

1.1.2 区分肢の相互排他性

区分肢の相互排他性は、現行法令でも考慮されることがあり、例えば、表 3 にも示したように、丸のこ盤に対する規制について、労働安全衛生規則第 115 条を適用する「丸のこ盤（木材加工用丸のこ盤を除く。）」と、第 122 条及び第 123 条を適用する「木材加工用丸のこ盤」には、一方から他方を除外するという方法により相互排他性が確保されている。

しかし、このように相互排他性が確保されている例は少なく、多くの場合においては、相互排他性が確保されているとは必ずしも言えないだろう。

1.1.2.1 機械等と電気の相互排他性

例えば、第 20 条には機械等と電気が掲げられているが、機械等と電気が相互排他的でないため、電動式の機械等で感電のおそれがある場合の危険源が機械等と電気のいずれに分類されるのか、決定不可能となる。

これは、具体的な運用面でいえば、労働安全衛生規則第 329 条で電気機械器具（これは「機械等」に含まれる）の充電部分は防護せよと定めているが、これが電気機械器具による感電の危険が、機械等による危険とも電気による危険ともいえることから、労働安全衛生法第 20 条各号列記のいずれを根拠規定とするのか分からないという事態を生じ、とりわけ刑罰法規としては、問題であると言わざるを得ない。

これについては、労働調査会出版局編『安衛法便覧 令和 2 年版』では、同条の根拠規定は労働安全衛生法第 20 条第 2 号と記載されており、また、厚生労働省もこれに基づき監督指導を実施していることから原則として同じ立場に立っている（というより厚労省の資料を基に労働調査会が作成?）。

1.1.2.2 機械等と作業行動の相互排他性

いわゆるハンド・イン・ダイ作業ⁱⁱを行うプレス機械において、労働者が何らかの異常を見つけ、思わず反射的に危険限界に手を入れるような場合において、その危険を生じさせたのは、当該プレス機械のみならず、労働者の反射的な作業行動もその一つとすることができる。

しかし、この場合に、作業行動を危険源としてしまうと、作業行動を改善させる措置しか検討できず、プレス機械の危険性は

- 0 第 23 条
- 1 第 24 条
- 2 安全と衛生の区別
- 3 危険性及び有害性の分類
- 4 必要な措置
- 5 「等を設け」には、注意喚起の表示板の設置や保護具の着用が含まれるか
- 6 「等」にサーカスの訓練は含まれるか
- 7 労働安全衛生規則第 576 条
- 8 労働者派遣法による特例
- 9 何が義務付けられていないか
私傷病の救護
アレルギー反応の防止
- 10 規定例

(事業者の講ずべき措置)

- 第 20 条 事業者は、労働災害を防止するため、危険又は有害性があるときは、これを除去しなければならない。
- 2 事業者は、労働災害を防止するため第一項に規定する措置によることが困難な場合においては、危険又は有害性を低減するための措置を講じなければならない。
 - 3 前項の困難は、経済的困難も含まれると解してはならない。ただし、行政官庁の許可を受けた場合においては、この限りではない。
 - 4 事業者は、前項の措置が労働災害を防止するために十分ではない場合においては、危険又は有害性から労働者を防護する措置を講じなければならない。

危険性又は有害性の分類例

1 危険性

(1) 機械等による危険性

(2) 爆発性の物、発火性の物、引火性の物、腐食性の物等による危険性

「引火性の物」には、可燃性のガス、粉じん等が含まれ、「等」には、酸化性の物、硫酸等が含まれること。

(3) 電気、熱その他のエネルギーによる危険性

「その他のエネルギー」には、アーク等の光のエネルギー等が含まれること。

(4) 作業方法から生ずる危険性

「作業」には、掘削の業務における作業、採石の業務における作業、荷役の業務における作業、伐木の業務における作業、鉄骨の組立ての作業等が含まれること。

(5) 作業場所に係る危険性

「場所」には、墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所、足を滑らすおそれのある場所、つまづくおそれのある場所、採光や照明の影響による危険性のある場所、物体の落下するおそれのある場所等が含まれること。

(6) 作業行動等から生ずる危険性

(7) その他の危険性

「その他の危険性」には、他人の暴力、もらい事故による交通事故等の労働者以外の者の影響による危険性が含まれること。

2 有害性

(1) 原材料、ガス、蒸気、粉じん等による有害性

「等」には、酸素欠乏空気、病原体、排気、排液、残さい物が含まれること。

(2) 放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧等による有害性

「等」には、赤外線、紫外線、レーザー光等の有害光線が含まれること。

(3) 作業行動等から生ずる有害性

「作業行動等」には、計器監視、精密工作、重量物取扱い等の重筋作業、作業姿勢、作業態様によって発生する腰痛、頸肩腕症候群等が含まれること。

(4) その他の有害性

B 分類原則等について

1 分類原則

1.1 区分

分類される対象を、分けること。1つに分けるということは、その1つにまとめることに等しく、区分と同時に「名称の付与」もなされることが多い。

危険源分類における区分とは、何らかの対象を、その危険源としての側面を捉えて、危険源として区分することである。

なお、1つの種類の被区分体の分類では、複数の区分を用いる事も多い。生物の分類では、「界」、「科」、「目」、「種」など。

1.1.1 区分の三要素

1.1.1.1 区分原理（=区分特性）

区分するときの原則（基準）。

危険源分類における区分原理の例としては、「機械か、あるいは機械以外か」「粉じんか、粉じんでないか」などがある。

1.1.1.2 被区分体（類概念）

区分される対象。

危険源分類における被区分体は、危険源であり、具体的には現実世界における物、動物、行為などがこれに当たる。

「危険性又は有害性等の調査等に関する指針」第2項では「本指針は、建設物、設備、原材料、ガス、蒸気、粉じん等による、又は作業行動その他業務に起因する危険性又は有害性（以下単に「危険性又は有害性」という。）であって、労働者の就業に係る全てのものを対象とする。」と定められている。

1.1.1.3 区分肢（種概念）

区分された各部分。

危険源分類における区分肢は、機械、爆発性の物、電気、作業方法、作業場所、原材料、放射線、作業行動などがそれである。厚生労働省令ではこれをさらに細分化し、機械の一種としての工作機械、さらに工作機械の一種として立旋盤や丸のこ盤を定める等している。

1.1.2 区分の原則

1.1.2.1 区分の視点の一貫性

一貫した視点（同一の意味レベル）で区分・命名を行わなければならないことをいう。

例えば、場所を分類する場合に、{アメリカ、アフリカ、ヨーロッパ、東京都中央区}などと

いう区分枝の集合に違和感があるのは、アメリカ、アフリカ、ヨーロッパという世界を五大洲で分ける場合の区分枝であるのに、東京都中央区はアジアの 1 国家の 1 地方公共団体にすぎないからである。

1.1.2.2 区分枝の相互排他性

各区分枝の示す範囲が重なってはいけないということ。

{多角形, 三角形}という区分枝の集合がある場合に、各区分枝の相互排他性が無いことから、三角形は多角形にも三角形にも分類されてしまう。

労働安全衛生法の危険源分類では、例えば機械で感電した場合、機械と電気という 2 つの危険源に分類されることとなってしまうように、交差区分を許し、即ち一貫性がないように見える。

1.1.2.3 区分枝の網羅性 (= 包括性)

区分の総和 = 被区分体となっていること。

1.1.2.4 漸進性

区分は順序通りに上位概念から下位概念に進むべきで、飛躍してはならないこと。

1.2 体系化

複数の区分を階層構造にしたり、多次元構造にしたりすること等。階層構造にする場合は、複数の区分に序列を与えること。多次元構造としては、縦横の表にすること等がある。

1.3 位置づけ

最後に、事物（図書、行政文書、その他）を体系化したその体系の中に位置づけること。

2 分類法の分類

2.1 構造による分類

2.1.1 列挙型分類法

予め各項目が表に列挙されている分類法。表に列挙されたものの中から必要な分類記号を選択する。

例えば、日本標準産業分類、労働基準法別表第一、労働安全衛生法の業種分類、図書館における日本十進分類法など。

階層構造をとることが多いこと、分類作業が比較的単純であること、精密な分類が難しいことがあること等の特徴がある。

2.1.2 分析合成型分類法 (= ファセット分類法)

分類すべき対象を分析して、それがもつ属性について、ファセットとサブファセットとして抽出すること。

2.2 機能による分類

2.2.1 書架分類法

資料を書架に体系的に並べることを目的とした分類法。1つの図書に対して1つの分類しか付与できない。

2.2.2 書誌分類法

資料・情報を検索するために主題を適切に記号化する分類法。分類は複数付与することが出来る。

i 畠中信夫（2001）『労働安全衛生法のはなし〔改訂版〕中災防新書 003』（中央労働災害防止協会）

ii 危険限界（例えば上下の金型の間のように機械が作動すれば危害が生じうるような領域）に材料の供給、金型の掃除等のために手などを入れる必要のある作業。

三柴 本日もご参集ありがとうございます。回を重ねて第21回ということになりましたが、厚労科研の安衛法学プロジェクトの研究会を始めたいと思います。

まずは分担報告書の締め切り間際というところで、報告書の執筆上の留意点をあらためてお伝えしたいと思います。逐条解説の報告書については、「関連規定」という項目の趣旨を違えないでください。法条文の解説において、そこに紐付く政省令に触れるのではなく、安衛法以外の消防法や建築基準法など別の法体系の中に同様の問題に対し適用可能な規定を探っていただきたいわけです。単に条文の番号を挙げるだけではなく、当該条文にどのような趣旨の内容が書かれているのかということも書いてください。森山先生からも課題提起がありました。要は安衛法という法律が労災防止の目的を果たすために、適用範囲を非常に広くしているという状況を示すことになると思います。本来であれば、環境法や建築法など別の法律で定めるべき事項を安衛法で規定しています。その逆もあります。そのような射程の広さを示すという意味もあるので、その点あらためてお願いしたいところです。

また、当初から強調している点として、現場のリアルがみえる体系書をつくりたいということです。これこそが本プロジェクトの特徴であると考えていますので、判例、実例、運用実態等を徹底的に重視して執筆してください。これらの情報についても、最近森山先生から過去の新聞掲載情報などをMLで共有していただいたところです。法条文と紐付き政省令だけを書いてそれで終わりというのではなく、それが実際にどのように使われているのかイメージできるように、それによって事務系文系の人たちも安衛法を理解できるように、そういう趣旨を汲んでいただきたいと思います。

このうち運用実態については、先に共有した行政官等を対象とした調査結果を引用してください。また、当初は石崎先生の報告が先駆的に引用した厚労省労働基準局監督課の公表事案、その他裁判例や労働者健康状況調査など、労働衛生関係の規定についてはこのような資料にも法の運用状況があらわれていますので、調査対象としてください。

これも繰り返しになりますが、技術的用語や専門用語については必ず用語解説を徹底してください。読み手がすでに知っているという前提で書いてしまうと、単に分厚いだけの読みにくい本が出来上がってしまいます。専門外の人でも読めばわかるという本になるようにご協力ください。表現の仕方も平易にしてください。ただ報告書執筆の手順としては、まずは情報の洗い出しを進め、書きたいことはすべて書き出してしまって、後で内容を分かりやすく書き換えていただく方がやりやすいかもしれません。特に法学者、行政学者の皆さんにおいては、技術的用語の解説を詳しい方にインタビューしていただければ結構です。その際、やり取りの経過・・・ある用語についての解説を依頼したところ、かくかくしかじかの回答をもらえた等・・・を記録して担当の早川さんに送っていただければ、厚労科研から謝金を出せますので、積極的に人に尋ねるという作業も行なってください。

これは概ね済ませていただけていますが、分担研究報告書には「研究の目的」という項目があります。そこには、ここに記したような表現を加えてください。「本分担研究の目的は、枝番号や附則を除き123条ある安衛法のうち…」といった表現で書いてください。

以上は事務的な連絡事項ですが、これから先本論に入ります。前回疑問を感じ、その後畠中先生からご教授いただいて私なりに考えた問題を共有させていただきます。

ご承知のように安衛法第27条によると、事業者が講ずべき措置等の具体的内容は、省令で定められることになっています。そうすると、安衛法本法は様々なりリスクを想定して抽象的な書き方をしているのですが、省令や規則でその適用範囲を限定する結果になり、そこから漏れる、つまり省令や規則に書かれ

ていないリスクについては、対応が難しいということになってしまいます。では、省令や規則に書かれていない事項について、安衛法本法の適用によって対応しなかったのはなぜか、また今後そのように運用していく必要があるのではないかという問題提起を差し上げたわけです。開催要項にも以下の通り記載しました。

<疑問点>

安衛法第27条は、なぜ法律上の不確定概念を省令の定めに限定する方針を採ったか。また、法律上の危害防止基準の多くが、機械、化学物質等につき、政令の定めるものに対象を限定する方針を採ったのはなぜか。罪刑法定主義の要請か。では、送検しない事例での労災防止措置については、どう考えていたのか。規則外のリスクには、第99条等で対応できると考えたのか。あるいは、その後できた第28条の2等で対応できると考えたのか。

この疑問について畠中先生におうかがいしたところ、以下のようなご回答をいただきました。

<畠中先生の回答>

当時は罪刑法定主義の要請を基本認識として、再発防止策を基準化する方策をメインとする考えだったし、それが旧労基法時代から継受した当然の発想でもあった。なお、化学物質対策については、安衛法制定後の話しではあるが、有害物ばく露作業報告を含め、国に情報が集まるようにされている。

これを受けて、私なりに下記の通り再考してみました。

実際には、ばく露報告が充分にあがらないという担当室長のお話もあり、また、ハザードとリスクが多様化、多元化しているため、自主管理を強く推し進めるスキームの開発も重要とは思いますが、仕様基準と性能基準とは、やはり両輪なのだろうと感じます。

最近の化学物質管理の検討会においても、担当の室長から曝露報告が十分にあがってこないというお話がありました。また、安衛法制定当初に比べてハザードとリスクが多様化、多元化しているという実情もあり、今回植松先生からお話をいただくテーマにも通じることですが、特に中小企業で特別規則が定めていない化学物質を原因とする災害が生じていますし、むしろそのようなケースの方が多くなっています。そのような状況下で、国が箸の上げ下げまで全て定めるという手法が現実的でなくなってきているので、自主管理というスキームも考えていかなければならないと思います。かといって、営々と蓄積してきた仕様基準、再発防止策を明定するという方策を捨て去っていいわけではありません。こういった手法の蓄積と性能要件規制（目的を定めようとして手法は事業者に一任する）は、両輪とすべきではないかと感じているところです。産業の構造も変わってきているし、イノベーションのスピードも非常に速くなっています。自動車の部品などは以前であれば一台の自動車をつくるのに数千点の部品があればよかったのですが、半年ないし1年に1回のイノベーションの結果、最近では自動車一台につき10万点を超える部品が必要で、個々の部品のイノベーションも10分に1回、長くても1時間に1回といったペースで起きているとのこと。そういう時代の安衛法は制定当時に比べて考え方を改めなければならないところもあると思います。しかし同時に伝統を守らなければならない部分もあります。まさに温故知新の姿勢で臨むことが重要であると感じているところです。

開催要項1は以上です。開催要項の手順では、次に法改正提案の検討、次いで特別報告と続くわけですが、諸般の事情から順序を変更し、まず研究経過報告から入りたいと思います。当初設定した分担研究報告書の締切が10月末なので、現時点での進捗状況の確認が非常に重要です。ということで、研究経過報告からお願いします。まずは近藤先生からお願いします。

近藤 労働災害防止計画について定めた安衛法第6条から第9条に関しては、4名の方にインタビューし、現在その内容を整理している段階ですので、今回は割愛させていただきます。

第101条から第103条、第109条から第115条のうち、承っているのは第101条と第109条の運用の実態だったと思います。第101条（法令等の周知）に関して大藪先生からご報告いただいた内容に追記したものを画面共有させていただきます。法令等の周知について現場でどのように運用されているかについては、これを意識した運用はなされていないようで、報告書を書くまでもないというのが正直なところだと思います。そのため、大藪先生の報告書に追記という形で執筆させていただいた次第です。従来この条文に関しては、第1項と現行の第4項で構成されていたところ、働き方改革関連法によって第2項・第3項が追加されたという経緯がありますが、労働行政の現場では同条はほぼSDSの周知のための条文として用いられていたのではないかと思います。第2項、第3項にいたっては、現在これを運用しているかどうかについては聞いたことがありませんので、特筆すべきこともなかったと思います。第101条の違反ないし送検状況についても、年報の欄にも記載がありませんので、本省の監督課に問い合わせたところ、昔からこういう状況だったということでした。どのような理由で第101条の欄が設けられていないのか、よく分からないのですが、そのような状況でした。

第109条に関しては、自治体との連携という形ではありますが、第101条よりもさらに現場で意識することはほぼないだろうと思われれます。こういう条文があるということは、私も今回初めて知ったほどです。従来自治体と連携した例としては、建設工事関係者連絡会議を局単位ないし省単位で実施していましたが、現場はおそらく第109条を根拠としているという意識はなかったと思います。強いて挙げるならばそのような例があります。他にも、石油コンビナートに関して都道府県労働局あるいは省の方で幹事会に参加し、そこに自治体の消防や警察も参加するようなケースもありましたが、これも地方自治体との連携として第109条に関連した例として挙げられると思います。主に建築や消防に関して連携している例として挙げられるものに言及した次第です。地方公務員の人事委員会などにおいてどのような感じで連携しているのかについても調査してみましたが、特にそのような記載がありませんでした。

以上です。

三柴 ありがとうございます。ご意見・ご質問等ございましたらお願いします。

浅田 第101条の法令等の周知についてですが、事業者に対する法令等の周知を義務付けるということは、事業者が法令違反を生じさせない重要な動機づけになるのではないかと、また事業者が法令違反を起こした際に、法令の周知が適切になされていたか否かを確認する契機を与えるのではないかと。そういう意味で、事業者が法令遵守の動機付けを与える重要な条文であると思うのですが、いかがでしょうか。

三柴 立法趣旨にかかわるご指摘と思われれますが、関連する国会の会議録や安衛法を制定する際の労基法研究会報告あたりに何らかの記載がないか、という問いに置き換えてもいいかと思います。

近藤 確かにそういう趣旨の文書は見たことがありますが、実際の運用としてはほぼなされていないの

ではないかと思います。条文の周知といっても、一から十まで全て周知させるのか、条文には「この法律及びこれに基づく命令の要旨」と書かれていますが、ここでいう「要旨」とはどういった内容なのか、また「各作業場の見やすい場所に掲示し、又は備え付けることその他の厚生労働省令で定める方法」で周知させると規定されていますが、具体的にどのようにやればいいのか等々、現場での運用が正直分からないうまま、事実上化学物質の SDS の周知で収まっているのが実情ではないかと思います。労基法では就業規則や労使協定等を周知せよと書かれていますが、安衛法では以上のような形でしか書かれていません。実際上は SDS を周知させるための根拠条文として使われているだけではないでしょうか。

三柴 実際の意味としては、SDS の周知に関してのみになっているということですね。本来であれば事業者の意識啓発という趣旨もあったはずですが、それが現場で活きているとは言い難いのが現状ですね。

近藤 そうです。

浅田 私がかつて行政官であったころ、某民間の方がこの条文は法令遵守の動機付けという極めて重要な意味を持っていると指摘していました。また、一部の労働局ではこれを活用している例もきいたことがあります。

三柴 では近藤先生、浅田先生とコンタクトした上で、一部そのような例があったということを加筆してはいかがでしょうか。

近藤 了解しました。そういう運用があるということを知らなかったのも、そのような例があればぜひ知りたいと思います。

三柴 浅田先生、その点ご教授をお願いいたします。

浅田 わかりました。

三柴 他にご意見、ご質問はないでしょうか。では、次に森山先生からご報告をお願いします。

森山 画面共有させていただきますが、「労働安全衛生法第 106 条から第 108 条の 2 までの逐条解説」（以下「森山資料」とする）で検討対象とする条文は、国の政策実施に関する規定です。第 106 条は国の援助に関する一般的な条文で、「国は・・・事業者が行う安全衛生施設の整備、特別安全衛生改善計画又は安全衛生改善計画の実施その他の活動について・・・必要な援助を行うように努めるものとする」とされています。この条文以外にも国が事業者等に援助する旨定めた規定は多く存在し、快適な職場環境の形成については第 71 条の 4 と棲み分けする形になっています。関係規定としては、森山資料 6 頁以下に記載したとおりです。ILO の基準の中にも国や政府機関による援助規定に関する記載があります。

沿革についてはあまり書き進めていませんが、産業福利協会についても簡単に触れようと思います。運用については、私もこの仕事に就いてから 8 年半ほどですので、昔のことがよく分からずに苦勞

しているところですが、ひとつは労働基準監督機関による監督指導を通じての各種助言や労基署での相談受付などが援助の一環として挙げられます。また、この条文のメインである社会復帰促進等事業として実施されている様々な措置が挙げられると思います。これらについてはインターネットに一覧があります。社会復帰促進等事業について興味深いと思われるのは、その時々政治状況に左右されるという点です。労働者災害補償保険事業が戦後につくられた当初は保険給付くらいしか実施していませんでしたが、その後次第に保険料でまかなわれる他の事業が増えていきました。平成に入ってから、制度が膨らみ過ぎたということで行財政改革に着手し、縮小される方向に動いているのではないかと思います。

次に第107条についてですが、これは労災防止関係の仕事に従事する人たちに対する資料提供その他必要な援助について定めた規定です。第106条の内容と重複する面もあるかと思われます。注釈書には全国安全週間や全国労働衛生週間などが具体例として挙げられています。

第108条は「研究開発の推進等」ということで、具体的には安衛研や産業医科大学といった機関の設置につながっていると思われます。第108条の2は「疫学的調査等」ということですが、疫学的調査自体は以前から労働省が実施していましたが、これは化学物質の有害性調査制度ができたのと同じタイミングで追加された条文で、これによって法律上の根拠規定に基づいて調査ができるようになったということです。私は医学的な知識がないので、この条文がどのように使われているのか今一つ分からないため、この点ご教授いただければと思います。

以上です。

三柴 ありがとうございます。最初に私から質問もまじえたコメントを差し上げたいのですが、国による援助と監督業務に伴う指導とはどこが違う、両者をどう線引きするかという問題があると思います。イギリスのHSEの仕事はビジネスライクという一面があり、監督官、検査官、インスペクターが出向いていて、あるところまではコンプライアンスのため行政行為として無償で仕事しますが、そこから先のアドバイスになると有償、といったやり方をしているようです。そうすると、指導と援助を明確に分ける必要がでてきます。コンサルティングの段階になると有償になります。もともとインスペクターについては民間で安全衛生活動の実績を積んできたベテランを任用する仕組みになっていて、日本とは全然仕組みが違ってきます。森山先生としても、仮に自分の知識の提供等に値段をつけるとしたら、どこから先がサービスになるのか、考えてみてもいいのではないかと思います。

それと、労災特会の仕組みについての話がありましたが、それ自体が「援助」といっていいのか、検討を要すると思います。予防に関連するので、広い意味では安全衛生に資するために、そのような考え方もできるかもしれません。

また、研究振興の条文のところで研究機関をいくつか挙げていただきましたが、厚労科研にも是非触れてください。あわせて、国の研究のあり方と国と民間の研究の配分と役割といった問題についても触れていただければと思います。国の研究のあり方については、本省からすると行政の施策にダイレクトに生きる研究をやってほしいというのが本音としてあり、安衛研の研究審査にもそのような項目が盛り込まれています。研究者というのは基礎の研究を積まないとペーパーとして価値が生まれず、研究としても面白くないという面があります。悪く言えば趣味に走ってしまうということです。では、安全衛生研究というのはどうあるべきか、国が資金を拠出する研究はどのようなものであるべきか、そういったことも考えなければいけません。また、国が安全衛生研究を独占していいのか、という問題もありま

す。大学を中心とした民会組織、昔からあった大原社研、労働科学研究所といった機関に補助をするべきか、そうすべきだとしたらどのような目的でどこまで補助すべきなのか、といった課題もあると思います。その辺りも検討した方がいいのではないかと思います。

他にご意見・ご質問がなければ森山先生のご報告は以上とさせていただきます。

では次に、石崎先生から第28条及び第28条の2の逐条解説について進捗状況をご報告いただけないでしょうか。

石崎 今の時点で報告できる内容としては、労働時間把握義務の規定にかかる沿革を調査しているところです。ご承知のように安衛法上の労働時間適正把握義務は、働き方改革の一環として追加されたものですが、それ以前の平成13年に「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」が出されています。これは適正な割増賃金の支払確保を目的とする通達である旨審議会で説明されていますが、基準が発出された当時労働基準局が季刊労働法に掲載した解説をみると、平成13年という年は電通事件の最高裁判決の翌年ということで、過労死・過労自殺事案に見られるような不適切な労働時間把握が背景にあるということです。沿革についてはこの辺りから書き始めようかと考えています。

非常に簡単な報告ではありますが、また次回以降に詳細を報告させていただければと思います。

三柴 ありがとうございます。第28条がらみの問題、特に第28条の2関係については、安全衛生法政策上の大きなテーマを潜在させています。冒頭でも申し上げたように、安衛法が現場で起きる全てのリスクに対応できるようになることが理想なのですが、そうすると罪刑法定主義の要請といった法の性格と衝突しかねません。構成要件を明確にしないと処罰等の法的効果をもたらすことができません。そういった法の性格と、現場であらゆるリスクが起きてくる、あるいは技術開発も著しいといった問題との相克があるので、そこに対応しようとして安衛法制を築いてきたという経緯があったわけです。取っ掛かりというか、今後の義務化に向けた段取りに過ぎないものかもしれませんが、現状は未だ努力義務であって、化学物質の一部についてはリスクアセスメントが義務化されたものの、それ以外は努力義務のままです。これらの点を今後どうすべきかという問題については、やはり検討していただく必要があります。全てのリスクに対応できる安衛法を目指すために、この条規をどのように展開させるべきかという点を意識していただきたいというのがポイントの一つです。

それと、今お話いただいた労働時間規制との関係についても検討してほしいと思います。日本の安衛法はマクロ的にみると、技術的規制から社会的規制に変質してきていますが、その象徴が労働時間規制であると言えます。長時間労働防止との関係では、長時間働いた人をスクリーニングして産業医との面接指導に結び付けるというスキームで対応を図ってきました。それが平成17年改正以降の安衛法の基本的な動きでした。しかし、労働時間そのものに規制をかけるのは労働基準法の役割なので、安衛法としては面接指導をして、健康リスクがある場合には防止を書けるというスタイルをとってきたわけです。これが今後どちらの方向に展開していくかについても、検討する必要があります。イギリスではそもそも労働時間規制をなくしていた時期がありましたが、EUに加盟する際にEUの規制に合わせるために、イギリスが取り組んでいた安全衛生の一環として労働時間を規制した経緯があります。労働時間規制の最も重要な趣旨は健康保護なので、イギリスはその論理に則って労働時間規制を創設しました。現在「第4次産業革命」ともいえる状況ですが、労働時間についてもフレキシビリティをもった働き方が求められ

ています。そのような中、一律の労働基準規制よりも、健康の観点から各人にとって何時間の就労が適切であるかを重視するとなると、安全衛生、特にリスクアセスメントの観点で労働時間規制を検討することもあり得るかと思えます。安全衛生からアプローチすることで、労働基準規制の硬直性を緩めるといふ発想ができるのではないかと、その辺りを検討していただければと思います。

現在オーストラリアにおける医師の労働時間規制について調査していますが、かの国の医師の労働時間は日本よりも短いといわれています。しかし、若手やインターンの人たちは長時間労働を強いられる状況が続いているようで、それに対する規制は健康の確保や医療ミスの防止という趣旨からなされたという経緯があるようです。労働時間規制をどのように柔軟化させるかを検討する際の一つの論理構造になるかもしれません。

石崎 今のお話、もう一度確認させていただいてよろしいでしょうか。まず一点目ですが、冒頭でご指摘された趣旨を汲んで執筆したいと考えていますが、今後どちらの方向に向かってゆくかという話は立法上の提案の箇所で書くべき内容ですね。その分岐すべき方向性としては、一つは今後もガイドライン等を通じて努力義務で運用してゆくという・・・

三柴 義務化するか、努力義務のままでいくかというお話ですね。安全衛生行政としてはなるべく義務化したいところです。

石崎 なるほど、するとこれは、いわばステップアップの前段階的な位置付けとしてののではないかということですね。

三柴 ただ、必ずしも二分法とは限らず、“第三の道”があるかもしれません。

石崎 個々の指針をすべて確認できているわけではないのですが、指針の中にもそういう性格を持つものとそうでないものに分かれるのではないかという気もするのですが、そういった点も踏まえて執筆するべきかもしれません。

三柴 このプロジェクトからも感じ取ってもらえると思いますが、指針に書いたとしても現場にはさほど浸透しなかったという経緯もあります。リスクアセスメントというものは、指針レベルではなかなか浸透しないようです。現場の受け止め方としては、指針やガイドライン程度なら法令と違ってさほど神経質になる必要もないだろうといったところです。指針といってもいろいろで、大臣が出すものから局長通達まで格付けは様々ですが、現場からすればどうでもいいわけです。そういう点も含めて指針レベルの対処でいいのかという議論はあり得ると思います。

石崎 ありがとうございます。その点は改めて考えたいと思います。2点目の労働時間については、お話を伺いながら私も似たような問題意識を感じており、興味深くお聴きしていました。分担報告書の関係では、その辺りをどこに書くべきかが若干悩ましいところかと思っています。面接指導との関係で上限基準を参考に引き下げられたりしているので、規定の説明自体の中で書くこともできるかと思うのです

が、場合によって関連規定の箇所では労働時間の上限規制に関する規定を紹介するという点でよろしいでしょうか。

三柴 その点はお任せしますが、どういう趣旨で、将来どのような趣旨になっていきそうだからどちらにカテゴライズするかという判断になると思います。要するに、これまでは安全衛生規制と労働基準規制を分けてきたのですが、実は両者はもうだいぶ重なってきています。安全衛生や健康規制の面を強調するのであれば、労働時間規制を緩めて個別対応する形に変えてゆく流れにもなり得ます。そういうことを何らかの形で言及していただければと思います。

石崎 労働時間規制については、健康問題だけではなくワークライフバランス的な趣旨も含まれるので、健康面からのみ言及していいのかという問題もあります。他方で化学物質管理と労働時間規制を検討していて興味深かったのは、化学物質については第3管理区分という劣悪な状況であっても罰則はないのですが、労働時間は上限を超えれば直ちに罰則の適用対象になります。この点アンバランスというか硬直的で、労働時間の超過よりも有害物質の方がよほど健康に悪そうであるにもかかわらずこのような状況です。この点も指摘したいと思います。

三柴 ありがとうございます。それでは次に、只野先生、以前お送りいただいたペーパーのご説明と、現在取り組まれている内容についてご報告をお願いします。

只野 三柴先生には原稿を提出させていただきましたが、先生のご指導に基づいて、もう少し関連条文の精査をしたいと思います。免許・技能講習については、議論の対象になるポイントは少ないかもしれませんが。ただ、皆さんのご意見の中に、免許更新制についてのお話がありました。安衛法の改正のたびに免許更新制度の検討がなされていたようですが、昭和63年改正の際に第19条の2を挿入することで担保しようというような整理がなされ、今さら免許更新制度について提案するような問題はないと考えています。準備の状況が芳しくないために分かりやすく説明することが難しいのですが、以上の通りです。

三柴 ありがとうございます。以前お送りいただいた資料を共有画面に映したいと思います。近藤先生と共同著者ということで提出していただきました。元々は大藪先生に免許制度について執筆していただきましたが、大藪先生は行政学者として免許制度が理論的にどういう意味を持っているかというアプローチをしてくださいました。只野先生と近藤先生には、安全衛生関係の免許資格制度が実際にどのように活用され、現場でどのような受け止め方をされているか、など実態面を中心に執筆していただくようお願いしたところでした。

私からお願いしたのは、関係データのほか事務系・文系の人にも理解できるように図示を多く活用していただくということでしたが、現にこれに答えていただけるような内容を盛り込んでいただけたと思います。この他、私の方でまだチェックが及んでいないのですが、読ませていただいた範囲でいうと、事務系の人からみて”この用語や説明はもう少し分かりやすくしてほしい”といった点があれば、願することになると思いますが、既に相当程度こちらの要望にお応えいただいたように思います。只野先生からは今、免許の更新制度についてお話をいただきました。安衛法第19条の2が設けられたことによ

て、規制措置としてできることは既にやっているのではないかということでしたが、この点について何かコメントやご質問等ありませんか。

私の方から只野先生だけではなく知見をお持ちの方にお尋ねしますが、第19条の2は努力義務でこれを活用しようとしても教育研修機関に受講者が集まらずお金にならないようであれば、絵に描いた餅になってしまうという問題もあるでしょう。また、資格制度については更新自体を **must** にしないと、そういう結果になりやすい傾向があると思います。ただ、資格の縛りを強くするとそれはそれで弊害が起きます。経営者も企業団体も反対するでしょうし、聞くところによると規制改革の流れの中で資格免許制度の規制をむやみに強化することはできないということです。もしこれだけは更新を **must** にすべきだということがあるとしたら、何になるでしょうか。

只野 安衛法第19条の2ですが、たしかに技能講習等を統括してる機関に尋ねると、ほとんど実績が上がっていないとのことです。ただ防災団体が提供する講習会は一定の参加人数があるということです。

三柴 RST は相当の数を集めているようです。一方で安全管理者を国家資格にしてどうかという要望も安衛研から寄せられています。以前半田先生からうかがったところ、安全管理は現場の生産管理の一線がやった方がいいということで、制度設計の時点では下手に国家資格化しない方がいいとのことでした。時代の移り変わりを経て技術的な複雑さも増しているし、産業用ロボットなども増えてきている中で、そろそろ国家資格化してもいい旨の意見もあると思いますが、只野先生はどのようにお考えでしょうか。

只野 もともと安全管理者は経験等によるものなので、それを国家資格化するような内容が伴うのか疑問に感じるところです。

三柴 ありがとうございます。角田先生はいかがですか。

角田 私も講習機関にいるので、第19条の2に関する能力向上や再教育に関心があります。ただ現実的には募集してもほぼ誰も来ないというのが実感です。再教育でそれなりの数の要望があるのは、職長能力の向上のための教育で、これは一定数集まります。工事現場等では再教育の受講を義務付ける旨の社内規定でルール化されていることで、申込みが増えているようです。一方、安全管理者の免許資格化については、労働安全コンサルタントと重複するところも出てきそうな感じがします。安全に関しては、多くの場合現場の中でどのように動くべきか、経験等に基づいて判断する面が多々あるので、これを国家資格化して試験を課すような手法でいいのかどうか、正直イメージがわからないところです。

三柴 マクロ的に話すと、民主党政権の際に防災団体の見直しなどもあって、厚労省の審議会でドイツの制度との比較についてお話したことがありました。かの国の場合、労災保険と防災活動がワンセットになっていて、労災保険を運用している機関が防災防止のための強行的なルールをつくって執行するうえに、独自に監督官も擁しその研修も実施しています。研修の参加人数は日本の比ではないようです。要するに日本のモデルの即して言うと、労災保険を運用している機関が中防災のような防災防止団体も兼ねていて、保険・予防の双方が強制加入ということです。その枠組みの中で予防のルールも独自につくら

れ遵守されなければならないし、研修に参加しなければルールを遵守することもできません。このような仕組みになっているとある意味合理的です。というのも、労災保険の支出を減らそうとするのであれば、予防活動を充実させなければならない方向にドライブがかかる仕組みになっているからです。これはドイツのような社会民主国家ならではの仕組みだと思うのですが、日本の場合はどうしても災防団体はしばしば”研修屋さん”などと揶揄されてしまうような緩やかな団体として運用されてきたという構図があります。一方で、安全衛生コンサルタントの資格については国家資格として箔付をしてきました。予防活動の規制性を強める、つまり規制をかけて強制してゆくという方向性はどうか、現行のように事業主団体中心の運営で労働基準協会と災防団体が協力して業界団体を巻き込む形で予防を進めてゆくという形でいいのか、あるいは公共政策としての性格を強めて強制力を持たせる方がいいのか、その辺りについては、まず現場としてはいかがでしょうか。

角田 自主的な手法をとると、大手はともかく中小企業は強制性がないとなかなかやらないというのが現場を見ていて実感しますので、ある程度強制力は必要かと思います。

三柴 ありがとうございます。内田先生からチャットにコメントをいただいておりますが（※下記参照）、ご説明いただけますか？

※以前運行管理者の話をしてきましたが、道路交通法上の安全運転管理者も年に一回の講習を受けることが義務になっていますから、安全管理者や衛生管理者も直近の法改正を講習する等は良いかもしれません。しかし、労働基準監督署等は、警察ほどにはマンパワーがないのでどの機関が担うか、どんな内容にするか、要検討だと思いました。

内田 以前、運行管理者についてのお話をさせていただきましたが、最近千葉県のトラック屋さんが安全運転管理者の件で警察に書類送検された事件がありまして、安全運転管理者とは何かを検討しました。安全運転管理者については年に1回、警察署や公安委員会が講習を実施し、これによって安全運転が担保されていると思われまます。いわば、労働安全衛生でいうところの災害の予防に資するものと思われまます。警察がこういった形で予防の観点から講習を実施しているとするならば、安全管理者や衛生管理者の講習も予防という観点からよろしいのではないかとも思ったりします。ただ、どのような団体が講習を実施するのか、労働基準監督署は警察と比べてマンパワーがない中で、どの機関がやるべきか検討する必要があったと思いました。

三柴 なるほど。篠原先生はいかがでしょう。

篠原 やはり法律の規定は大きいと思います。私は時々能力向上教育の講師をつとめています。現在引き受けているのがボイラー一圧や車両系の建荷協などですが、担当者が変わったときに受講者が倍くらいに増えまして、なぜかといえば担当者が努力義務なのか義務規定なのかが不明瞭だったようで、法的に必要な旨書かれると、受講者数が劇的に増える傾向があります。やはり法律できちっとかかると非常に効果的のようです。また別な事案ですが、小さな会社で就業規則を作成する際にも、その会社の

常務や専務が社長に対して、「作成しないと処罰されます」と言えば、社長も「ならばすぐにやらないといけない！」と対応するわけです。やはり、日本の経営者の方々は普段意識していなくても、法令で決まっているとすると相応の対応をするようになります。地方の監督署にいたときに、万一何かあれば新聞に載りますよと言うと、慌てて対応する経営者もいて、やはり周囲の目線なども気になるのでしょう。確かに企業経営への負担云々という話はあるかと思いますが、法によるルール化にはそれなりの意味があると思います。また、安全管理者についてはできれば国家資格化して、安全管理者の人たちに誇りを持たせて職務に当たってもらった方がいいかと思います。衛生管理者は国家資格であるのに、片や安全管理者は講習の受講だけでなれますので、講習と免許資格をどうつなげるのかという課題もあります。安全管理者に誇りを思ってお仕事をしていただくには免許制にした方がいいのではないかと思います。

三柴 ありがとうございます。藤森先生、いかがでしょうか。

藤森 安衛法第19条の2については、資格云々という問題もありますが、まず基本に戻って教育という観点から捉えなおすべきであると思います。同条の趣旨は「安全管理者・・・その他労働災害の防止のための業務に従事する者」を対象とする能力向上を目指すものです。資格や技能講習の問題ももちろんありますが、機械設備や事業場の様相が変わってきている中で、個人にとっても組織にとっても、繰り返し能力の向上が必要であるとするのが基本的な発想です。このようにステップアップのための教育ですから、元々の教育と比して事業場の特性も踏まえた上で、どのようなスパンで実施するか、誰を対象とするか、どのような内容の教育にするか、各事業場独自の判断があろうかと思っています。同条の基本的な趣旨はそういう点にもあるでしょう。したがって、そういうところを努力義務化することが重要で、いつどのようなスパンで誰がどんな科目を教えるかについては、事業場ごとの判断が大きいと思います。したがって努力義務化する必要があるでしょう。そして努力義務である以上、指針や国の援助といった問題がセットになって出てきます。昭和58年に安全管理者等の教育要綱が出来ているのですが、それが発展して能力向上についても言及しています。また、先ほどもお話に出ましたが、職長教育ですね。同条をみると職長は「安全管理者・・・その他労働災害の防止のための業務に従事する者」の中には含まれないと思われませんが、これに準じた教育として職長教育を実施し、その上でステップアップとして職長の能力向上教育をすべきでしょう。災防団体もかなり力を入れてやっています。ともあれ基本に立ち返って、安衛法第19条の2はまずは教育という局面に出発点があるのではないかと考えます。

三柴 ありがとうございます。教育は何のためにあるのかという観点から、知識の更新はやはり must であろうと思います。しかし、事業場ごとの事情を踏まえて何をどのように教育すべきかを判断しなければならない、というお話しかと思います。この点はやはり書いていただくべきかと思っています。只野先生の執筆箇所、只野先生か近藤先生に追記していただくようお願いしたいのですが、第19条の2の箇所では以上のお話は必ず記載していただくべきかと思っています。

それではいったん休憩を入れさせていただきます。

職場における化学物質等の管理のあり方 ～続・未来編～



UEMATSU Munehisa

Senior Programme Officer

Social Protection, Governance and Tripartism Programme

International Training Centre of the ILO

2021/10/23

CONTENTS

- ① 化学物質規制体系の見直し
- ② 化学物質の自律的な管理のための実施体制の確立
- ③ 化学物質の危険性・有害性に関する情報の伝達の強化
- ④ 特化則等に基づく措置の柔軟化
- ⑤ がん等の遅発性の疾病の把握とデータの長期保存のあり方

1 し直見の系 化学物質規制体系

職場における化学物質等の管理のあり方に関する検討会

国内で輸入、製造、使用されている化学物質

危険性や有害性が不明な物質は少なくない

約 **70,000** 物質

化学物質による労働災害

年間 **約 450** 件

- オルト-トルイジンによる膀胱がん事案
- MOCAによる膀胱がん事案
- 有機粉じんによる肺疾患の発生
- 法令による規制対象外の物質による労働災害も頻発

趣旨・目的 | 化学物質による労働災害を防ぐため、学識経験者、労使関係者による検討会を開催し、今後の職場における化学物質等の管理のあり方について検討する。

本検討会	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 事業場における化学物質等による労働災害防止対策のあり方に関すること ◆ ラベル表示・SDS交付等の危険有害性情報の伝達のあり方に関すること ◆ 化学物質等の管理に係る人材育成のあり方に関すること 	2021.7.14までに 15 回開催
<p>リスク評価ワーキンググループ</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 国によるリスク評価のあり方に関すること ◆ その他職場における化学物質等の管理のあり方に関すること 	2021.4.26までに 5 回開催

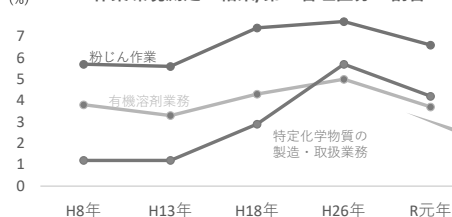
職場における化学物質管理を巡る現状認識

(1) 労働災害の発生状況

	件数	障害内容別の件数(重複あり)		
		中毒等	眼障害	皮膚障害
特別規則対象物質	77 (18.5%)	38 (42.2%)	18 (20.0%)	34 (37.8%)
特別規則以外のSDS 交付義務対象物質	114 (27.4%)	15 (11.5%)	40 (30.8%)	75 (57.7%)
SDS交付義務対象外 物質	63 (15.1%)	5 (7.5%)	27 (40.3%)	35 (52.2%)
物質名が特定できて いないもの	162 (38.9%)	10 (5.8%)	46 (26.7%)	116 (67.4%)
合計	416	68 (14.8%)	131 (28.5%)	260 (56.6%)

(2) 有害作業に係る化学物質の管理状況

(%) 作業環境測定の結果/第3管理区分の割合



◆リスクアセスメントの実施率は50%程度

(3) 中小企業における状況

◆企業規模小さいほど、法令の遵守状況が不十分な傾向にあり、労働者の有害作業やラベル、SDSに対する理解が低い。

(4) 諸外国における化学物質管理

◆欧州及び米国は、GHS分類で危険有害性のある全ての物質がラベル表示・SDS交付の義務対象。

◆欧州は、個別規制はしていないが、リスクアセスメントが義務。また細かい流通規制がある。米国は、インダストリアル・ハイジニストの判断を重視。

規制対象外物質による労働災害が約8割

第3管理区分事業場の割合が増加傾向

リスクアセスメントを実施しない理由の上位は

- ◆人材がない
- ◆方法が分からない

5

化学物質規制体系の見直し（自律的な管理を基軸とする規制への移行）

■ 特定の化学物質に対する個別具体的な規制から、

▶ 危険性・有害性が確認された全ての物質に対して、国が定める管理基準の達成を求め、達成のための手段は指定しない方式に大きく転換

<新たな仕組み（自律的な管理）のポイント>

■ 国によるGHS分類で危険性・有害性が確認された全ての物質に、以下の事項を義務づけ

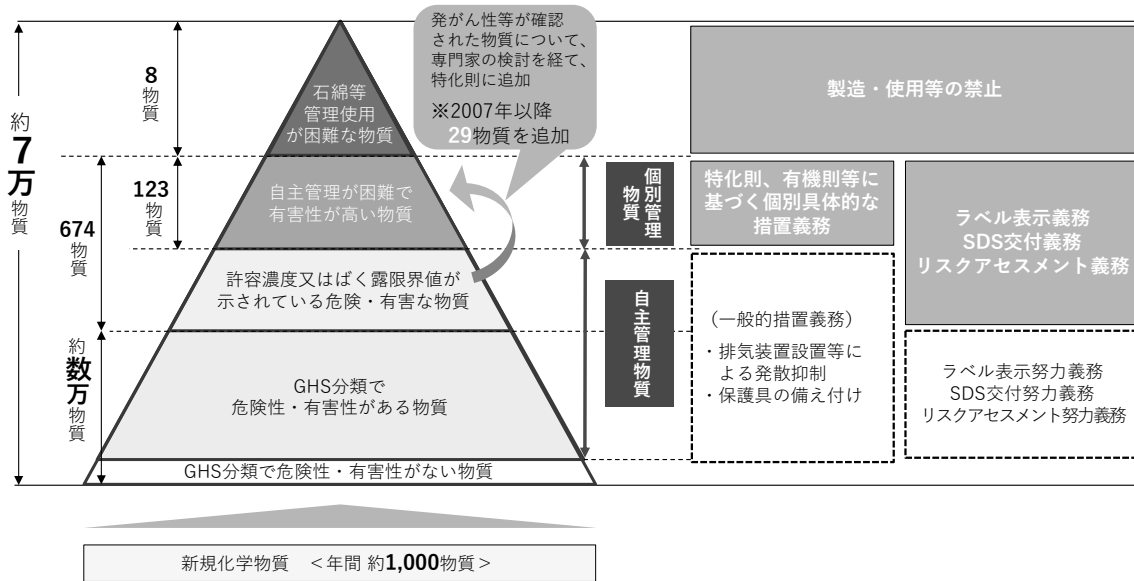
- 危険性・有害性の情報の伝達（譲渡・提供時のラベル表示・SDS交付）
- リスクアセスメントの実施（製造・使用時）
- 労働者が吸入する濃度を国が定める管理基準以下に管理
 - ※ばく露濃度を下げる手段は、以下の優先順位の考え方に基づいて事業者が自ら選択
 - ①有害性の低い物質への変更、②密閉化・換気装置設置等、③作業手順の改善等、
 - ④有効な呼吸用保護具の使用
 - ※管理基準が設定されていない物質は、なるべくばく露濃度を低くする義務
- 薬傷や皮膚吸収による健康影響を防ぐための保護眼鏡、保護手袋等の使用

■ 労働災害が多発し、自律的な管理が困難な物質や特定の作業の禁止・許可制を導入

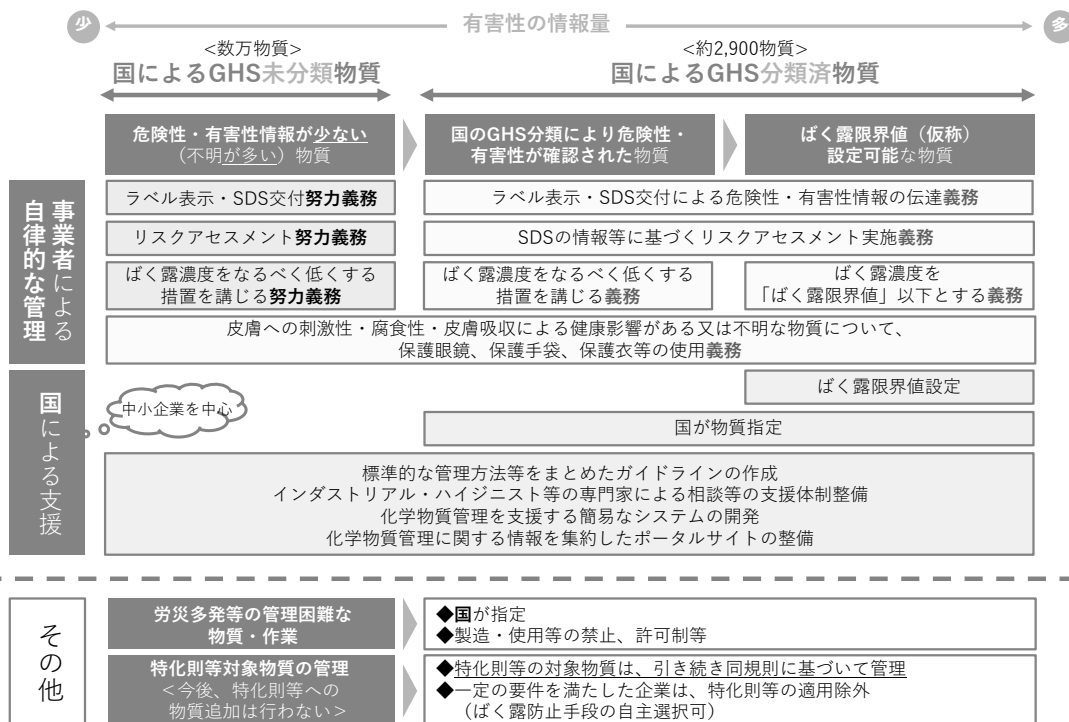
■ 特化則、有機則で規制されている物質（123物質）の管理は、5年後を目途に自律的な管理に移行できる環境を整えた上で、個別具体的な規制（特化則、有機則等）は廃止することを想定

5

現在の化学物質規制の仕組み <特化則等による個別管理規制を中心とする規制>



見直し後の化学物質規制の仕組み <自律的な管理を基軸とする規制>



化学物質規制体系の見直し（自律的な管理を基軸とする規制への移行）

国によるGHS分類とモデルラベル・SDSの作成・公表

■ 関係各省が連携して国によるGHS分類を推進し、モデルラベル・モデルSDSを公表

国によるGHS分類

- ・ 毎年50～100物質程度新規に分類
- ・ 事業者から情報提供を受ける仕組みも検討
- ・ 分類結果は定期的に更新

モデルラベル・SDSの作成

- ・ 国によるGHS分類結果を元に、国がモデルラベル・SDSを作成し、公表
- ・ 分類結果が更新された際には、モデルラベル・SDSも更新

GHS分類の分類済み危険有害物の管理

■ 国によるGHS分類に基づき、危険性・有害性が確認された全ての物質を規制対象に追加し、自律的な管理を義務付け

安衛法規制対象に追加

- ・ 分類済の約1,800物質を令和3～5年にかけて追加
- ・ 令和6年度以降、新規分類した物質を追加

ばく露濃度基準の設定

- ・ 令和4年度にリスク評価済等の約150物質に設定
- ・ 令和5年度以降は許容濃度やTLV-TWAを参考に毎年約200物質を設定

自律的な管理の義務付け

- ・ ラベル表示・SDS交付義務
- ・ リスクアセスメント義務
- ・ 労働者が吸入する濃度を国の基準以下にする義務
 - ※基準がない場合はなるべく低くする義務
 - ※吸入濃度低減の手段は事業者が選択
- ・ 保護眼鏡、保護手袋等の使用義務
 - ※皮膚刺激性、皮膚腐食性、皮膚吸収による健康障害のおそれがないものを除く

GHS未分類物質の管理

■ 国によるGHS分類が行われていない物質は、自律的な管理を努力義務（保護手袋、保護眼鏡等の使用は義務）

9

化学物質規制体系の見直し（自律的な管理を基軸とする規制への移行）

労使等による化学物質管理状況のモニタリング

■ 自律管理の実施状況について衛生委員会等により労使で共有、調査審議するとともに、一定期間保存を義務付け

■ 労災を発生させた事業場で労働基準監督署長が必要と認めた場合は、外部専門家による確認・指導を義務付け

自律的な管理の実施状況

- リスクアセスメントの手法及び実施結果
- リスクアセスメントに基づく措置の実施状況
(化学物質の発散抑制のための方法、設備、整備・点検状況、稼働状況や、保護具の選択・使用・管理状況含む)
- 労働者のばく露の状況
(作業環境測定又は個人ばく露測定の実施方法、結果等)
- 健康診断の実施状況 ※実施の要否は労使で議論し事業者が決定

労使によるモニタリング

衛生委員会で調査審議（50人以上）
労働者の意見聴取（50人未満）

記録の作成・保存（3年間）
※リスクアセスメントの結果は、次回リスクアセスメント実施するまでの間
※健康診断結果は5年間
(発がん性物質については30年間)

外部専門家による確認・指導

- 労働衛生コンサルタント（衛生工学）として5年以上の実務経験者
- 衛生工学衛生管理者として8年以上実務経験者
- オキュペイショナル・ハイジニスト有資格者
- その他同等以上の知識・経験を有する者

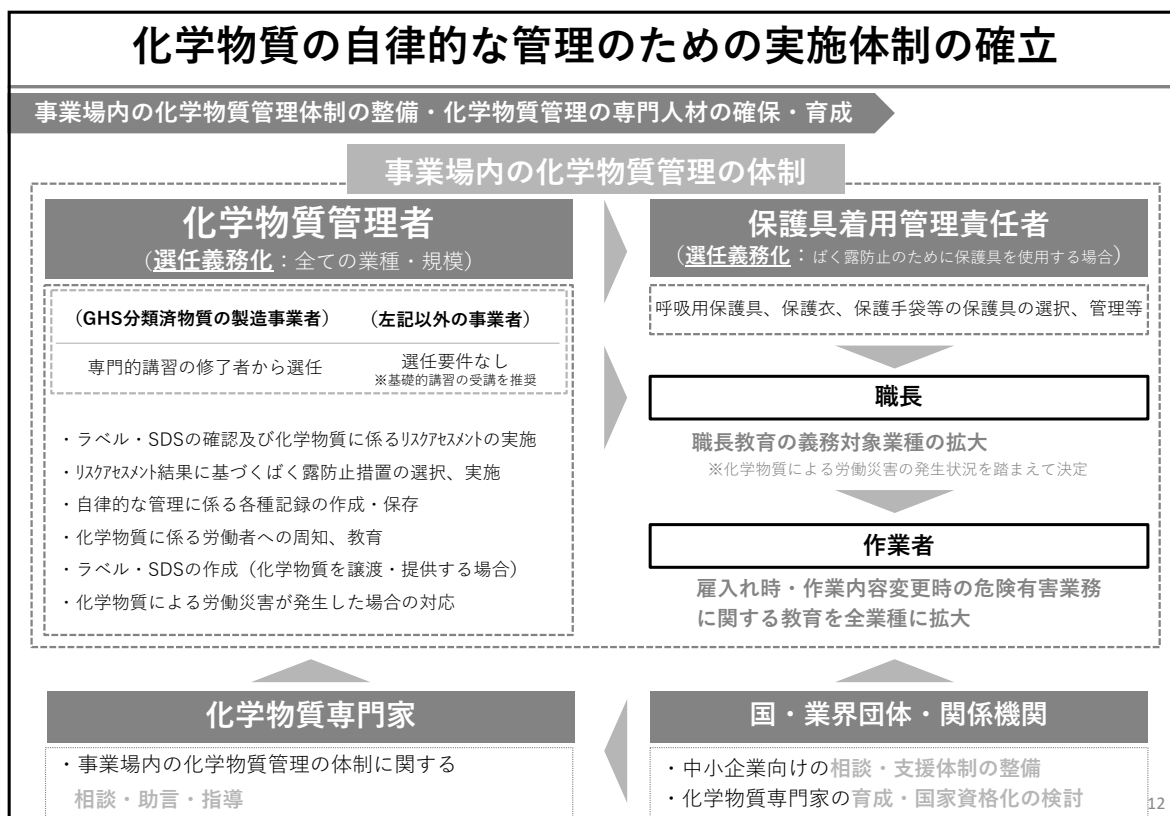
監督署による関与

- 労災発生時に監督署が指示
- 専門家による指導結果は監督署に報告される

10

2

化学物質の 自律的な管理の ための実施体制の確立



3

化学物質の危険性・有害性に関する情報の伝達の強化

化学物質の危険性・有害性に関する情報の伝達の強化

■ 自律的な管理の基本となる化学物質の危険性・有害性情報の伝達を強化するため、以下の見直しを行う

SDS（安全データシート）の記載項目の追加と見直し・SDSの定期的な更新の義務化

< SDS記載義務項目 >

- ・ 名称
- ・ **成分及びその含有量** ¹
- ・ 物理的及び化学的性質
- ・ **人体に及ぼす作用** ²
- ・ **貯蔵又は取扱い上の注意** ³
- ・ **推奨用途と使用上の制限** ⁴
- ・ 流出その他事故が発生した場合において講ずべき応急の措置
- ・ 通知を行う者の氏名、住所及び電話番号
- ・ 危険性又は有害性の要約
- ・ 安定性及び反応性
- ・ 適用される法令

- 1 営業上の秘密に該当するときは、その旨を記載の上で省略可とする**
※特化則等の適用対象物質は省略不可
※ばく露限界値（仮称）が設定されている物質は、成分名は省略不可
含有量は10%刻みでの記載方法を改め、重量%の記載を必須化
- 2 5年以内ごとに情報の更新状況を確認する義務**
※**内容変更がある場合は1年以内にSDSを再交付する義務**
- 3 この項目に「保護具の種類」の記載を義務化**
※「推奨用途」での使用において吸入又は接触を保護具で防止することを想定した場合に必要とされる保護具の種類を記載
- 4 記載項目を追加**
※譲渡又は提供する時点で想定しているものを記載

SDSの交付方法の拡大

現行

- ・ 文書の交付
- ・ 相手方が承諾した方法
(磁気ディスクの交付、FAX送信など)

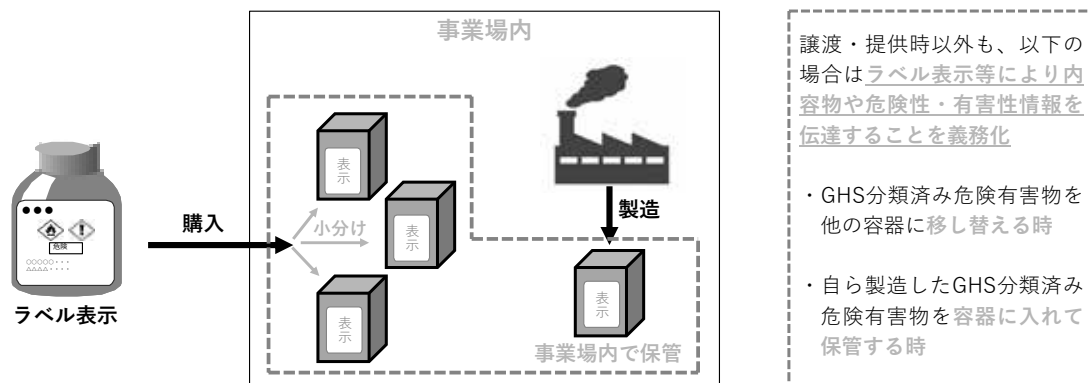
拡大後

- 事前に相手の了承を得なくても以下の方法による交付を可能とする
- ・ 容器に二次元コードを印字しSDSを確認できるようにする方法
 - ・ 商品販売ホームページ等でSDSを閲覧できるようにする方法

14

化学物質の危険性・有害性に関する情報の伝達の強化

移し替え時等の危険性・有害性に関する情報の表示の義務化



設備改修等の外部委託時の危険性・有害性に関する情報伝達の義務拡大

- 化学物質の製造・取扱い設備の改造、修理、清掃等を外注する際に、当該物質の危険性及び有害性、作業において注意すべき事項、安全確保措置等を記載した文書交付を義務とする対象設備を拡大する

現行

- ・化学設備（危険物製造・取扱い設備）
- ・特定化学設備（特定第2類物質・第三類物質製造・取扱い設備）

拡大後

全てのGHS分類済み物質の製造・取扱い設備

15

4
特化則等に基づく措置の柔軟化

特化則等に基づく措置の柔軟化

特化則等に基づく健康診断のリスクに応じた実施頻度の見直し

■ 有機溶剤、特定化学物質（特別管理物質を除く）、鉛、四アルキル鉛に関する特殊健康診断の実施頻度について、一定の要件を満たした場合は、1年以内に1回に緩和できることとする

基準	実施頻度
以下のいずれも満たす場合 ①当該労働者が作業する単位作業場所の直近3回の作業環境測定結果が管理区分1（※四アルキル鉛は除く） ②直近3回の健康診断において、法令で定める項目に所見がない ・その物質によることが疑われる自覚症状、他覚所見（各項目）がない ・作業条件の簡易な調査、作業条件の調査（実施した場合は、作業環境の再測定、個人ばく露測定などを含む）でばく露状況に問題がない ・法令で定める項目に含まれている場合、生物学的モニタリング指標が分布1又は基準値以下 ③直近の健康診断実施日から、ばく露に大きな影響を与えるような作業内容の変更がないこと	次回は1年以内に1回 （※前回の健康診断実施日以降判断するための情報が揃ったタイミングで緩和可能か判断）
上記以外	次回は6カ月以内に1回

※上記要件を満たすかどうかの判断は、事業者が労働者ごとに行うこととする。この際、労働衛生に係る知識又は経験のある医師等の専門家の助言を踏まえて判断することが望ましい。

※同一の作業場で作業内容が同じで、同程度のばく露があると考えられる労働者が複数いる場合には、その集団の全員が上記要件を満たしている場合に実施頻度を1年以内ごとに1回に見直すことが望ましい。

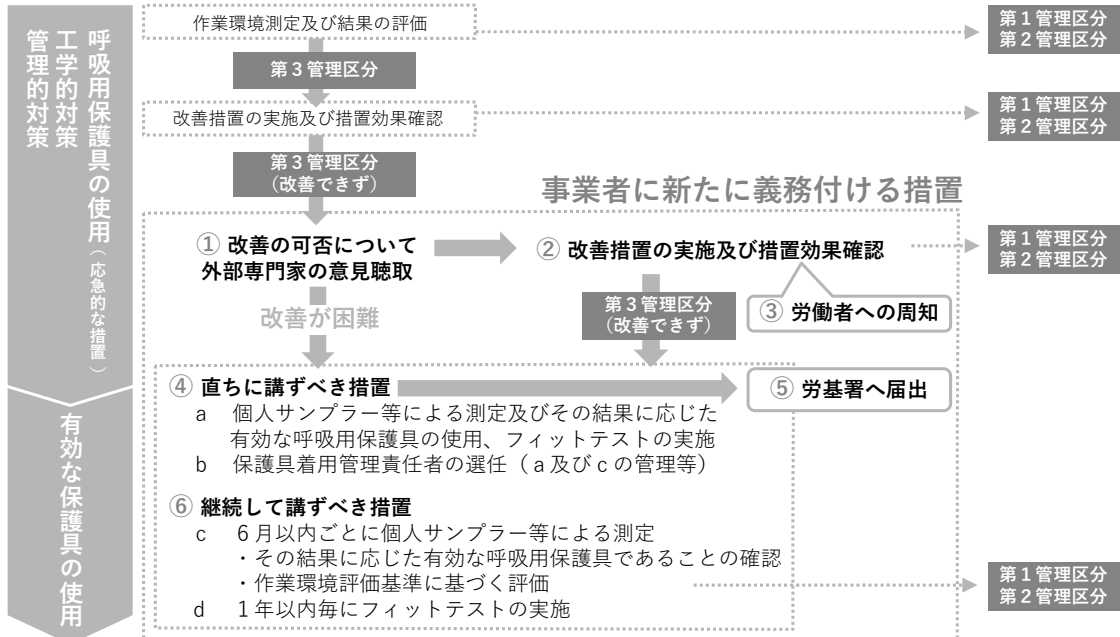
粉じん作業に対する発散抑制措置の柔軟化

■ 特定粉じん発散源に対する措置について、作業環境測定の結果が第一管理区分であるなど、良好な作業環境を確保・継続的に維持することを前提に、多様な発散抑制措置が選択できる仕組みとする

特化則等に基づく措置の柔軟化

作業環境測定結果が第3管理区分である事業場に対する措置の強化

■ 事業者が改善措置を講じても第3管理区分となった場合に、ばく露防止のための措置を新たに義務付け



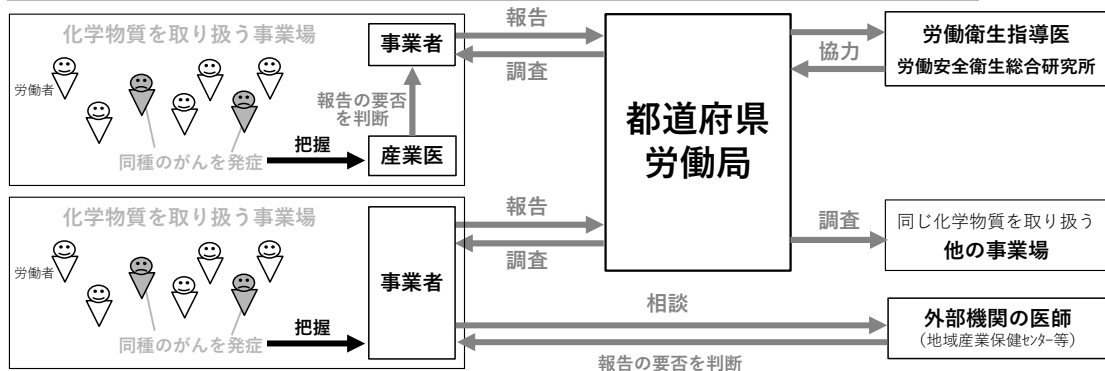
5

がん等の遅発性の疾病の把握とデータの長期保存のあり方

がん等の遅発性の疾病の把握とデータの長期保存のあり方

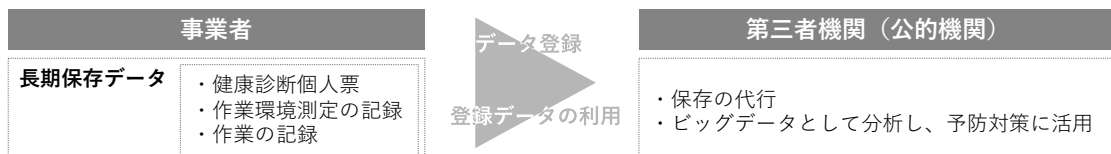
がん等の遅発性疾病の把握の強化

■ 化学物質を取り扱う同一事業場において、複数の労働者が同種のがんに罹患し外部機関の医師が必要と認めた場合又は事業場の産業医が同様の事実を把握し必要と認めた場合は、所轄労働局に報告することを義務づけ



健診結果等の長期保存が必要なデータの保存

■ 30年以上の保存が必要なデータについて、第三者機関（公的機関）による保存する仕組みを検討





自律的な管理で
支える未来は近い

To be continued..



*Thank you
for your attention*

「職場における化学物質等の管理のあり方に関する検討会報告書～化学物質～化学物質への理解を高め自律的な管理を基本とする仕組みへ～
令和3年7月19日付け厚生労働省労働基準局安全衛生部」に対する唐沢コメント：
厚労科研安全衛生法プロジェクト2021年10月23日会合用の資料として作成

仮順 番号	項目及び番号等	項目の内容 (原文の引用)	左欄に対する唐沢コメント
1	2 職場における化学物質管理を巡る現状認識 (4) 諸外国における化学物質管理 (原典の 5 ページ。以下ページ数のみを示す。)	<p>欧州は、特定化学物質障害予防規則のような個別の物質ごとに具体的に措置を定める規制はしていないが、危険性・有害性のある全ての化学物質について リスクアセスメントが義務となっている。また細かい流通規制が行われている。</p> <p>米国は、特定化学物質障害予防規則のような個別の物質ごとに具体的に措置を定める規制やリスクアセスメントの義務付けはしていないが、インダストリアル・ハイジニストの判断が重視されている。</p>	<p>「欧州は、特定化学物質障害予防規則のような個別の物質ごとに具体的に措置を定める規制はしていない」は、誤りではないでしょうか？英国 (健康に有害な物質管理規則 (COSHH)、The Control of Lead at Work Regulations 2002 (職場における鉛の管理規則)、ドイツ(危険有害な物質からの保護規則: Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen)等ではそれぞれ規則によって個別の化学物質に対する規制もなされている。</p> <p>誤りではないでしょうか？ US-OSHA では、 https://www.ecfr.gov/current/title-29/subtitle-B/chapter-XVII/part-1910?toc=1 にアクセスすれば得られるように、次のとおり個別の物質について、規制している (これらの Standardsのうち、次のものを抜粋してお示しています。)</p> <p>Subpart Z Toxic and Hazardous Substances 1910.1000 – 1910.1024</p> <p>§ 1910.1000 Air contaminants.</p> <p>§ 1910.1001 Asbestos.</p> <p>§ 1910.1002 Coal tar pitch volatiles; interpretation of term.</p> <p>§ 1910.1003 13 Carcinogens (4-Nitrobiphenyl, etc.).</p> <p>§ 1910.1004 alpha-Naphthylamine.</p> <p>§ 1910.1005 [Reserved]</p> <p>§ 1910.1006 Methyl chloromethyl ether.</p> <p>§ 1910.1007 3, ' -Dichlorobenzidine (and its salts).</p> <p>§ 1910.1008 bis-Chloromethyl ether.</p>

§ 1910.1009	beta-Naphthylamine.
§ 1910.1010	Benzidine.
§ 1910.1011	4-Aminodiphenyl.
§ 1910.1012	Ethyleneimine.
§ 1910.1013	beta-Propiolactone.
§ 1910.1014	2-Acetylaminofluorene.
§ 1910.1015	4-Dimethylaminoazobenzene.
§ 1910.1016	N-Nitrosodimethylamine.
§ 1910.1017	Vinyl chloride.
§ 1910.1018	Inorganic arsenic.
§ 1910.1024	Beryllium.
§ 1910.1025	Lead.
§ 1910.1026	Chromium (VI).
§ 1910.1027	Cadmium.
§ 1910.1028	Benzene.
§ 1910.1029	Coke oven emissions.
§ 1910.1030	Bloodborne pathogens.
§ 1910.1043	Cotton dust.
§ 1910.1044	1,2-dibromo-3-chloropropane.
§ 1910.1045	Acrylonitrile.
§ 1910.1047	Ethylene oxide.
§ 1910.1048	Formaldehyde.
§ 1910.1050	Methylenedianiline.
§ 1910.1051	1,3-Butadiene.
§ 1910.1052	Methylene chloride.
§ 1910.1053	Respirable crystalline silica.

			<p>§ 1910.1096 Ionizing radiation. § 1910.1200 Hazard communication. § 1910.1201 Retention of DOT markings, placards and labels. § 1910.1450 Occupational exposure to hazardous chemicals in laboratories.</p>
<p>2 (1) 化学物質規制体系の見直し(自律的な管理を基軸とする規制への移行、6ページ</p>	<p>職場における化学物質管理を巡る現状認識を踏まえ、有害性(特に発がん性)の高い物質について国がリスク評価を行い、特定化学物質障害予防規程等の対象物質に追加し、ばく露防止のために講ずべき措置を国が個別具体的に法令で定めるというこれまでの仕組みを、以下のとおり、国はばく露濃度等の管理基準を定め、危険性・有害性に関する情報の伝達の仕組みを整備・拡充し、事業者はその情報に基づいてリスクアセスメントを行い、ばく露防止のために講ずべき措置を自ら選択して実行することを原則とする仕組み(以下「自律的な管理」という。)に見直すことが適当である。</p> <p>自律的な管理の導入を促進し、5年程度を目途として中小企業を含め定着させることを目指して、国は、様々な業種、業態、作業において、現場の実態を踏まえた合理的かつ実行可能性のあるリスクアセスメントが行われるよう、「化学物質等による危険性又は有害性等の調査等に関する指針」を見直すとともに、化学物質管理を担当する人材の育成や各種支援策の充実等を図ることが適当である。</p> <p>なお、特定化学物質障害予防規程、有機溶剤中毒予防規程、鉛中毒予防規程、粉じん障害防止規則、四アル</p>	<p>①中小企業における化学物質に対する安全衛生管理能力の水準を考えると、提言されているような自律的管理は、多くの中小企業では対応する能力がないと考えられる。従来の規制の方針どおり、少なくとも重篤な健康障害を発生するおそれのある化学物質については、国が規制対象として物質名を挙げて規制し、ばく露濃度の管理基準を示しつつ、具体的なばく露防止措置を義務付ける方策が必要である。</p> <p>ちなみに、2014年10月9日石綿関係最高裁判決のポイント(抜粋。特にアンダーライン部分)」(別記)を参照されたい。同趣旨：平成31年(受)第491号、第495号損害賠償請求事件、令和3年5月17日第一小法廷判決)にあるように、規制権限を有する行政機関は、適時、適切にその権限によって必要な規制を行わないと、違法となり、国家賠償の対象となりかねません。それにもかかわらず、今後は例えばリスクアセスメントや実際に起きた健康被害に基づいて特化則に個別の物質を規制に加えていくことはしない旨、左欄のとおり検討会報告書では述べていますが、そんな対応では上記の最高裁判決が示したような行政責任は果たせないのではないのでしょうか？</p> <p>(別記)</p> <p>主要な最高裁の判示内容は、次のとおりである。</p> <p>(同趣旨：平成31年(受)第491号、第495号損害賠償請求事件令和3年5月17日第一小法廷判決)</p> <p>「平成26年(受)第771号損害賠償請求事件 平成26年10月9日第一小法廷判決」中の19～20ページ部分</p>	

	<p>キル鉛中毒予防規則（以下「特化則等」という）は、自律的な管理の中に残すべき規定を除き、5年後に廃止することを想定し、その時点で十分に自律的な管理が定着していないと判断される場合は、特化則等の規制の廃止を見送り、さらにその5年後に改めて評価を行うことが適当である。</p> <p>また、特定化学物質障害予防規則等への物質追加を念頭において国が行ってきた化学物質のリスク評価は、今後は行わないこととし、現在リスク評価を実施途上の物質に関しては、今後の自律的な管理への円滑な移行に向けて、</p> <p>① ばく露実態調査が終了した物質については、リスク評価を実施し、リスク評価報告書をとりまとめ公表するとともに、当該物質を取り扱う事業者や関係団体等に対して周知や必要な指導を実施する</p> <p>② リスク評価結果に基づき健康障害防止措置の検討途上にある物質や、リスク評価が実施途上でありリスクが低いと判定できない物質等については、後述の「ばく露限界値（仮称）」を設定し、これに基づく自律的な管理を推進するなど、各物質の有害性やリスクの状況に応じて、健康障害防止に向けて事業者による適切な対応が講じられるような移行措置について、リスク評価を実施している「リスク評価検討会」等において検討を進めることが適当である。</p>	<p>(6) 以上の諸点に照らすと、労働大臣は、石綿肺の医学的知見が確立した昭和33年3月31日頃以降、石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務付けを行って局所排気装置の普及を図るべきであったということができるとして、昭和33年には、局所排気装置の設置等に関する実用的な知識及び技術が相当程度普及して石綿工場において有効に機能する局所排気装置を設置することが可能となり、石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるために必要な実用性のある技術的知見が存在するに至っていたものと解するのが相当である。また、昭和33年当時、石綿工場において粉じん濃度を測定することができている技術及び有用な粉じん濃度の評価指標が存在しており、局所排気装置の性能要件を設定することも可能であったというべきである。そうすると、昭和33年通達が発出された同年5月26日には、労働大臣は省令制定権限を行って石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けることが可能であったということができるとして、昭和33年5月26日には、旧労基法に基づく省令制定権限を行って、罰則をもって石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるべきであったのであり、旧特化則が制定された昭和46年4月28日まで、労働大臣が旧労基法に基づく上記省令制定権限を行って使用しなかったことは、旧労基法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法であるというべきである。これと同旨の原審の前記第1の3(1)の判断は、正当として認めることができる。論旨は採用することができない。</p> <p>2 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第4及び第5について論旨は、抑制濃度及び防じんマスクに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(2)及び(3)の判断には、同項の解釈適用を誤った違法があるというものである。</p>
--	--	--

3	ウ 労働者が吸入する有害物質の濃度を管理する義務、8ページ以降	<p>GHS 分類済み危険有害物について、次の a～d の優先順位を基本としつつ、事業者が危険性・有害性に関する情報などに基づいて自ら選択するべく露防止手段を講じることにより、労働者が吸入する有害物質の濃度を国が示す基準（ばく露限界値（仮称））以下とすること又は同基準が示されていない物質についてはなるべく低くすることを義務付ける。</p> <p>a 危険性・有害性に関する情報が得られている物質で、危険性・有害性がより低い物質への変更等によるハザードの削減</p> <p>b 化学物質の製造・取扱いを行う機械設備の密閉化、局所排気装置の設置等の工学的対策によるリスクの低減</p> <p>c 作業手順の改善、立入禁止場所の設定、作業時間の短縮化等によるばく露機会の削減によるリスクの低減</p> <p>d 有効な保護具の適切な選択、使用、管理の徹底（フィットテストの実施を含む。）によるリスクの低減</p>	<p>EU の労働安全衛生枠組み指令（(89/391/EEC)、英国の有害物管理規則等の規定にならって考えられている規定であるが、「事業者が危険性・有害性に関する情報などに基づいて自ら選択するべく露防止手段を講じること」とされていることが、現実に機能するであろうか、疑問が多い。</p>
4	② ばく露限界値（仮称）以下に管理する方法、9ページ	<p>労働者が吸入する有害物質の濃度をばく露限界値（仮称）以下に管理する方法としては、以下のいずれかの方法とするが、できる限り実測による方法が望ましい。なお、国は事業者による実測に資するよう、ばく露限界値（仮称）を設定する物質の測定分析手法を順次検討し、公表することとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 当該労働者に係る個人ばく露測定の測定値（実測値）とばく露限界値（仮称）を比較する方法 ・ 作業環境測定（A・B測定又はC・D測定）の測定値（実測値）とばく露限界値（仮称）を比較する方法 	<p>事実上、作業環境におけるすべての対象化学物質の濃度を実測させることを念頭に置いているようであるが、実行可能性があるか、疑問である。</p>

5	ウ 労使等による化学物質管理状況のモニタリング (ア 自律的な管理の状況に関する労使等によるモニタリング 10 ページ	<p>・「CREATE-SIMPLE」等の数理モデルによる推定値とばく露限界値(仮称)を比較する方法</p> <p>企業において適切に自律的な管理が実施されることを担保するため、以下を義務付ける。</p> <p>① 衛生委員会において、自律的な管理の実施状況管理の実施状況(リスクアセスメントの実施(リスクアセスメントの実施結果、労働者のばく露の状況、保護具の選択、使用を含む措置の実施状況等露の状況、保護具の選択、使用を含む措置の実施状況等を想定。以下同じ。想定。以下同じ。))を労使で共有し、調査審議を行うこと。を労使で共有し、調査審議を行うこと。</p> <p>② 労働者数50人未満の事業場においては、化学物質の製造・取扱い作業に従事する全ての労働者に対して、自律的な管理の実施状況を共有するとともに、自律的な管理についてこれらの労働者から意見を聞く機会を設けること。</p> <p>③ 自律的な管理の実施状況管理の実施状況((下記</p> <p>④の専門家に確認を受けなければならない事項。労働者数50人未満の事業場においては労働者からの意見聴取状況を人未満の事業場においては労働者からの意見の聴取状況を含む。))について、行政及び労使において事後に検証することができるよう、1について、行政及び労使において事後に検証することができるよう、1年を超えない期間ごとに記録し、当該期間終了後3年間保存すること。ただし、リスクアセスメントの実施結果</p>	<p>また、左欄にある「CREATE-SIMPLE」を実施するのめかなりの専門的能力が必要であって、中小企業等では対応が困難であろう。</p> <p>次に述べるように、実現可能性があるかどうか、疑問がある。</p> <p>① 衛生委員会で左欄に掲げられている事項を実施することは、事実上困難である。左欄にあるような機能を現に十分に果たしている衛生委員会は、稀であろう。また、衛生委員会は、決定機関ではなく、調査審議機関であるので、仮に左欄のような義務付けを行ったとしても、事業者に対する自律的な管理の義務付けとはならないものと考えられる。</p> <p>② 左欄のような対応は、事実上対応困難である。</p> <p>③ 左欄のような対応は、事実上対応困難である。</p>	<p>また、左欄にある「CREATE-SIMPLE」を実施するのめかなりの専門的能力が必要であって、中小企業等では対応が困難であろう。</p> <p>次に述べるように、実現可能性があるかどうか、疑問がある。</p> <p>① 衛生委員会で左欄に掲げられている事項を実施することは、事実上困難である。左欄にあるような機能を現に十分に果たしている衛生委員会は、稀であろう。また、衛生委員会は、決定機関ではなく、調査審議機関であるので、仮に左欄のような義務付けを行ったとしても、事業者に対する自律的な管理の義務付けとはならないものと考えられる。</p> <p>② 左欄のような対応は、事実上対応困難である。</p> <p>③ 左欄のような対応は、事実上対応困難である。</p>
---	---	--	---	---

		<p>スクアセスメントの実施結果の記録の記録については、次にリスクアセスメントを実施するまでの間、健康診断を実施した場合の結果の記録については5年間、((GHS)分類で発がん性区分がある物質分類で発がん性区分がある物質の場合は30年間)保存すること。</p> <p>④ 化学物質による労働災害(休業4日未満も含む。)を発生させた事業場事業場などであって、自律管理が適切に行われていない可能性があるとあって、自律管理が適切に行われていない可能性があるとあって労働基準監督署労働基準監督署長が外部専門家による確認・指導が外部専門家による確認・指導が必要と認めた事業場は、自律的な管理の実管理の実施状況に関する以下の事項について、外部専門家の確認・指導を受け、その結果を労働基準監督署長に報告すること。</p>	<p>④ 左欄のような対応は、事実上対応困難である。</p>
6	(イ) 健康影響に関するモニタリング、11ページ	<p>(イ) 健康影響に関するモニタリング 既に健康診断の実施が義務付けられている特定化学物質、有機溶剤等を除き、化学物質による健康影響の確認等は以下の仕組みとする。</p> <p>① 健康診断の実施の要否はリスクアセスメントリスクアセスメントの結果に基づいて労使で議論し(産業医等がいる場合はその意見を参考とする)、事業者が決定することとし、健康診断を実施する場合は、健診項目は健診を実施する医師又は産業医の判断に委ねる。</p> <p>② 労働者がばく露限界値(仮称)(仮称)を超えてばく露した可能性がある等必要な場合は、臨時の健康診断を実施しなければならぬこととする(健診項目は健診を</p>	<p>労働衛生基準の標準化を求められているのは行政当局の役割が等閑視されているのは問題である。</p> <p>労働衛生基準の標準化を求められているのは行政当局の役割が等閑視されているのは問題である。</p>

		<p>実施する医師又は産業医が判断)。</p> <p>③ 化学物質を製造し、又は取り扱う作業に従事する労働者については、年に1回実施する一般定期健康診断の問診を行う医師は、化学物質の取扱い状況等を労働者から聴取した上で、健康への影響の有無について特に留意して確認する。</p>	<p>労働衛生基準の標準化を求められているはずの行政当局の役割が等閑視されているのは問題である。</p>
<p>7 (7) 事業者及び国が行う有害性調査(試験)、20ページ</p>	<p>次に掲げる調査、試験について、自律的な管理の仕組みにおける役割や必要性を整理し、必要に応じて、見直しを行うことが適当である。その際、他省庁等の化学物質規制との整合について留意し、化学物質管理に関する省とも連携を取りつつ検討を進めることが適当である。</p> <p>① 労働安全衛生法第57条の4に基づき、事業者に新規化学物質の届出に際し試験結果の提出を求めている有害性調査</p> <p>② リスク評価の対象物質の選定に資する発がん性スクリーニングの一環として国が実施している長期発がん性試験や中期発がん性試験、形質転換試験、変異原性試験等の有害性試験</p>	<p>化学物質に関連する他省庁所管の法律としては、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(略称：化審法)」、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」、「農薬取締法」等があるが、これらの法律においては、ある化学物質を新規に製造し、又は輸入しようとする事業者が当該化学物質の一定の有害性を調査してその結果を所管大臣に届け出させることを義務付けている規定はない。これらの義務付けを行っているのは、労働安全衛生法第57条の4のみである。そこで、左欄の「① 労働安全衛生法第57条の4に基づき、事業者が新規化学物質の届出に際し試験結果の提出を求めている有害性調査」の見直しとは何を意味するのか不明である。廃止することを考えているのですか？</p> <p>さらに、ある化学物質にがん原性があるかどうかのスクリーニング試験方法としては、現在のところ、変異原性試験に代わる適切な試験方法は未だないと私の友人である専門家から聞いているので、「見直す」ことについては、極めて疑問があります。</p> <p>また、左欄の②については、労働安全衛生法第57条の5に基づいて行われているものであって、他省庁の化学物質に関する法律ではこのようなことは行われていないと理解しているもので、②の「見直し」とは何を意味するのか不明である。廃止することを考えているのですか？</p>	<p>労働衛生基準の標準化を求められているはずの行政当局の役割が等閑視されているのは問題である。</p>

三柴：まず改めまして報告書執筆上の留意点ですが、冒頭に申し上げたいのは、このプロジェクトは 3 年で終える予定だったのですが、少し難しいということで、来年 1 年延長を踏っていて、厚労省と相談をしています。まだ結論は出ていませんが、一応予定としては、鎌田先生に代表をお務めいただいている日本産業保健法学会という去年作った学会で、新たに厚労科研を申請し、そのプロジェクトの中で、このプロジェクトの延長も行うという予定で詰めていっているところです。順調にいけば認められそうな塩梅ですので、今年やりきれなかったところについて、しっかりと詰めていただいて、特に分担研究者の先生には詰めていただいて、しっかりと本を出したいと思っています。

実際モノグラフにするときには、1,500 ページぐらいの字引みたいなエンサイクロペディアができる予定です。ただ縷々（るる）申し上げていますように、その本の特徴を打ち出さなければいけないわけですが、現場のリアルが見える体系書というのを特徴にしたいと思っています。

実は分厚い本を出した後で、それをより分かりやすい、より薄いテキストに作り直して、それを使って安全衛生法学研修を学会でやるというところまで予定をしています。その際に、既に行政の外郭団体等、関係団体等で、安全衛生の研修は多々やっているわけですが、それと差別化を図るということで、凡例とか適用の実際とか、安衛法がどのように使われているのかということ、要するに守っていないとこのような怖い目に遭うというようなことを中心にまとめたテキストを作って、差別化を図るということを考えています。ですので、判例と法令が使われている実例、運用実態を徹底的に重視するということが、体系書を作る段階で重要になります。

最近藤森先生の統括で語り部制度というものを運用していただいています。これを代表として、要するに法学の専門家と現場に詳しい先生とが対話をして、法政策・法解釈学のみではなく、生きた法学の体系書を作り、それが現場ではどう運用されているのかということ、をしっかりと書き留めた体系書にしていきたいと思っています。従って適用の実際というのが非常に重要になるということで、行政官、元行政官向けの調査を行いました。その調査結果はしっかりと引用していただきたいということが一つです。

また類似の調査がありましたので、例えば労働基準関係法令違反に係る公表事案なども積極的に適用の実際には書き込んでいただきたいということ、それから裁判例もよく調べていただきたいということです。

裁判例は、D1-LAW（第一法規）とか判例秘書とかの判例データベースでは、いまいち引っかかってこないことがあります。過去に畠中先生や井上（浩）先生など、安衛法についての解説書を出されている先生が取り上げている判例があるので、そういうものをなるべく拾っていただきたいと思います。判例のデータベースだけでは載っていないものがありますので、拾っていただきたいと思います。また健康関係では、労働者健康状況調査等もありますので、そういうところから法令の適用に関わるデータなどを拾って書き込んでいただきたいということです。

それからこれは特に強調したいのですが、用語解説です。技術的な用語とか法的な用語について、徹底的に分かりやすい解説を添えていただきたいのです。やはり難解なものを難解なまま書いているという例が散見されます。それではやはり分野外の人には読めないで、そこは徹底的に用語解説に努めていただきたいということです。それから文書表現自体も、正確性は大事なのですが、なるべく分かりやすい表現をしていただきたいということです。

しかし、取りあえずは情報の洗い出しだけをやっておいて、後で文章を分かりやすくしていくという手順でも構いません。ただ最終的には分野外の人が読んでも、法学外、あるいはある技術分野外の人が読んでも、きちんと伝わるものにしていただきたいということです。

今年はまだ厚労科研の予算がなくなってしまったのですが、来年またいただければ、技術的な用語の解説について、その分野に詳しい先生に謝金をお支払いするということが出来ますので、何か専門的なアドバイス等をいただいた際には、やりとりの経過を記録していただいて、それを提出することで謝金を得るといようにお願いしたいと思っています。

次は研究経過報告になります。ここに挙げた順でお名前を挙げさせていただきますので、現在の調査、執筆の状況がどうなっているかということをお知らせいただきたいと思います。

ではまず大藪先生と、近藤さん、森山さんで取り組んでいただいている労災防止計画のところからです。大藪先生から既に原稿はいただいているところに、インタビューをして、実際起案した、あるいは起案に関わった方からの情報を盛り込むという作業を近藤さん、森山さんにいただいていると思いますが、ここの状況はいかがでしょうか。お願いします。

近藤：近藤です。森山さんと一緒にというか、私が中心で今進めているのですが、少しまだ報告書という形ではできていなくて、口頭でのご報告になります。インタビューについては皆さん終えさせていただいて、そのまとめをしています。災防計画そのもの自体のまとめと、今個別の災防計画、具体的には 12 次防について、少し詳細に検討をしてみようかと思っています。主に労政審の安衛分科会の議事録を一から洗っています。

策定まではほぼまとめが終わりましたが、策定してからの検証作業の分科会を、今少し再度洗い出しています。それが終わり次第、災防計画のライフサイクルという一連のサイクル、前災防計画の検証から始まり、災防計画の策定そのものの議論があり、策定後の運用があり、そして災防計画期間が終わった後の検証作業があって、次の災防計画の議論の土台となる一連のサイクルを一通りまとめることができるのではないかと思います。その今まとめ中です。現状は以上です。

三柴：ありがとうございます。今お話いただいたのは、災防計画についてですが、安衛法そのものの特徴として、結果を求める法制度という点が挙げられます。一般に労働法学を含めて、法学では、効果検証はあまりしないわけで、極論効果を求めて法整備をしているのかということが疑問なぐらい、法学では結果を普通は求めません。

しかし安衛法は労災を減らさないと駄目だというそもそもの使命があります。もちろん対象は健康まで広がって進んできています。健康の確保となると、結果の測り方も難しいし、

そもそも結果を求めることがいいのかという議論になるわけです。あるいは結果をどのように指定するかという問題が出てきます。基本的には結果を求める法制度だということがあります。だからこそ現場運用が非常に重要で、事例も重要ということになります。承知しました。それはいつ頃に出せそうですか。

近藤：取りあえず、まとめ作業は年内に終わりたいと思います。それぐらいまでは一応進んでいます。形としては次回の会議には間に合わせたいと思っています。

三柴：ありがとうございます。次に原さんをお願いしたいのですが、特に法学者の方は語り部からどんな情報を得られたかということをかいつまんでお話しいただくと、共有の価値が高いと思います。よろしくお願いします。

原：原です。画面共有させていただいてよろしいですか。

三柴：はい。お願いします。では私のほうを切ります。大丈夫です。

原：映っていますでしょうか。

三柴：はい、映っています。

原：ありがとうございます。

先月、玉泉、藤森、両先生から現場の安全衛生監督のお立場から大変貴重なご指導をいただきまして、この場で改めてお礼を申し上げます。

まず私が以前に提出をした分担報告書の適用の実際の所ですが、私は藤森先生の「吊い送検」という言葉、つまり死者が出てから初めて監督官が動いて、刑事裁判によって安全衛生法の適用が図られると、この言葉が印象に残り、なおかつこれを誤解してしまして、鬼の首を取ったかのような、少しずれた報告書を出してしまったということにいろいろと気付かされました。

藤森、玉泉、両先生のご指導によりますと、労働安全の安全に対する反対概念は、事故・災害ではなくて、危険であると、すなわち事故・災害が起きなくても、危険である状態であれば、そして安全衛生法規の構成要件に該当するのであれば、事故が起きなくても臨検によって事故が起きる前の、例えばカバーや覆いがかけられていないとか、そういう摘発の事例があるということで、必ずしも吊い送検ばかりではないということでした。この点のご指導を踏まえまして、適用の実際を大幅に加筆訂正するつもりです。

このようなご指導を通じて、安全という概念の反対概念が危険であるということ、事故・災害はあくまでこの危険の結果であるということ、改めて認識しながら執筆に取り組まなければならないということを感じた次第です。

また他に、あまりに基礎的な疑問なので少し恥ずかしくてためらっていましたが、かねがね私は原動機というのはそもそも何で、例えば原動機というものが一般の素人の目にどのような形で表れるのかと思っていました。機械安全とは全然関係ないのですが、例えば合成ゴムは日頃見かける自動車の車のタイヤだと言えば、誰もが分かります。では原動機というのはどういう形で表れているのかということ、藤森、玉泉、両先生の監督官のご経験から、いろいろと貴重なご意見をいただきました。また安全の概念、危険の概念と合わせて、より

一層理解を深めさせていただいたところです。

分担研究報告書は、適用の実際の部分の加筆については、ぜひ年内に仕上げたいと思っています。以上です。

三柴：ありがとうございました。

では佐々木先生、お願いします。

佐々木：私は過日、原先生と同様に、玉泉先生、藤森先生にインタビューをさせていただきました。改めてお礼を申し上げます。

済みません。まだ適用の実際の所のインタビューの結果をまだ文書化できていない状態なので、口頭での報告だけになってしまいますが、私の担当している 22 条、23 条については、条文の臨検の仕方など、臨検のときのお話をメインに伺いました。

特に 22 条は関連する規則が非常に多くなっていますので、どのように臨検を行うかということで、各規則ごとに、例えば有機則とか特化則のような、ターゲットを絞って入っていく、それであらゆるものを臨検していくという方法で行うということです。さらに規則をメインに見て行って、規則で違反があれば、そこから安衛法の 22 条で指導・勧告を行う流れになっているということです。

また 22 条の中には、特に 3 号のように規則の条文が直接浮かばないようなものもあります。そのような場合にはガイドラインとか指針のレベルのものを使って、指導ベースで行っていくということで、まずこれらをどのように臨検するかという点は、このような形でお答えをいただきました。

22 条と 23 条は、このようにさまざまお伺いできたのですが、24 条と 25 条は、実は先生方におかれましてもこれまでに適用したケースがないということで、適用の実際をどのように書くかということが問題になっています。24 条についても指導で行うことはあるということですが、違反をしても挙げにくいという実態があるようです。そのような中で、ここをどのように書くかということで、書き方としては、これは報告書の中身になってしまうのですが、例えばリスクアセスメントをした上で、具体的なものを分析して規則にしていこうという立法提言などもあり得るのではないかというご意見も賜ることができました。

25 条についても、これは退避のことなので、実際に行く頃には、事故が起こる現場においては、着く頃には退避も全部終わっているときなので、実際に 25 条で適用するというケースもなかなかないということです。

例えば、今年起こったリニア新幹線の落盤事故などを例に挙げていただいたのですが、その場面に直接遭遇する、まさに事故が起こるときに遭遇するということがないので、ここもなかなか適用の実際がないということになっています。この辺は実際に適用のないものは、私としても報告書には少し書きづらいので、どのようにしようかと今悩んでいるところです。

それと適用の実際のインタビューの所以外で申し上げますと、今は特に 24 条の規定の書き方に結構困っています。少しだけ共有させていただきたいのですが。

三柴：はい。

佐々木：24 条については既存のコンメンタール、注釈書以外の記述があるものが、ほぼ見つかありません。結構いろいろな検索ワードをかけているのですが、見つからなくて、どういう遠隔であったのかとか、作業行動から発生する災害というのは、何か特定の災害があったわけでは恐らくないだろうということと、関連の判例というのは、例えば重量物の腰痛の判例でいいのかどうかとか、少しこの条文は非常に書く情報が少なすぎるというか、探しても出てこないの、もしこのようなものを書いてあるのではないかと、ご存じの先生、心当たりのある先生がいましたら、お伺いしたいと思います。私からは、まずは以上です。

三柴：ありがとうございます。今回ご報告いただいた内容は、さすがに語り部の先生のお話を踏まえているだけあって、とても重要な情報をいただいていると思います。このプロジェクトの趣旨の核心を突くお話をいただいていると思います。

というのも、やはり現場の方からすると、特に人事とか事務系の方からすると、何を怠ると取り締まられるのか、俗に言う何が地雷かという点に関心があります。だから行政 OB の方も、そこの指導をやはり現場で求められているはずですし、そこである意味業が成り立っているぐらいの話も中にはあると思います。そういう現場意識を念頭に書いていただきたいと思います。

それから適用の実際でいい事例が見つからない場合ですが、たぶんそれなりの理由があると思います。だから長谷川さんの報告書でも、そういう条文については、こういう理由で恐らく事例がないのだろうということを書いてくれています。そのような書き方がいいのではないかとということが 1 つです。

それからない理由については、やはり語り部の先生なりに伺って、推測でいいのですが、聞いてみて、インタビューによって書くことを考えるというのはあると思います。さらに言えば、分かりやすい災害事例、あるいは適用の事例が見つからなくても、全体的な労災のデータ等で、その条文に関わりそうな災害の減り方とか増え方などを見て、言えることがないか考えていただくこともありだと思えます。

あとは関係判例や事例を洗ってほしいということになりますが、その際に直接その条文に言及していなくても、民事の判例でそれに関するようなものがあれば拾っていただきたいです。直接裁判例がその条文に言及していなくても、それに関連する民事の判例等をかいつまんで挙げていただいて、それがその条文とどのように関わるかについて、一言推論でいいので言及していただくことはできると思えます。

佐々木：はい。

三柴：ということです。ありがとうございます。

では次に森山さんに 26 条、27 条の執筆状況について、教えていただきたいと思えます。

森山：共有できていますでしょうか。

三柴：私のほうを切ります

森山：済みません。

三柴：お願いします。

森山：共有になっていますか。

三柴：もう大丈夫です。

森山：26 条は前回も途中まで報告をさせていただき、その後の進捗です。いろいろと文字数だけは非常に多くなったのですが、今との関連で言うと、26 条にひも付けられている危険源各種対策について、このように各種の危険源に対して 26 条関係の省令が何個あるかということ分析しました。作業行動については 0 でした。これはもともと 24 条に対して事業者の義務が省令でまだ一つも委任されていないということで、労働者についても 0 だということが分かりました。

それから前回に畠中先生からご指摘がありましたが、26 条については両罰規定が適用されない場合があるのではないかということで、寺西輝泰氏の書籍にも、若干似たような記載がありました。ただし私のほうでぎりぎり詰めていったところ、一つ文献としては先日共有させていただいたのですが、両罰規定の研究が法務省の研究所から出ていまして、その中に 26 条についての両罰規定の話が幾つか載っていて、実際に適用の余地はあるという話がありました。というのも非常に微妙なケースなのですが、例えばこの条文で私が 1 つ例を検討しました。

フォークリフトを運転する場合、フォークリフトも車両系荷役運搬機械等に入るので、停車したときに、運転位置から離れる場合、フォークを最下位置に、地面に付けるとか、原動機を止めてブレーキをかけることと書いています。同時に労働者、省令では運転者となっていますが、運転者についても運転位置から離れるときは、このように事業者に義務付けられた措置を、実際に自分でやらなければいけないということが規定されています。

ここに少し長々と例を書いたのですが、例えばある労働者が客先において、1 人でフォークリフトを運転する業務をしているときに、ブレーキを確実にかけずに運転位置から離れた場合、事業者自身あるいは事業者からフォークリフトの安全管理の受任を受けた責任者がそこにいない場合、違反行為があっても、故意でなければどうしても犯罪が成立しないということがあります。ただし通常、当該労働者に一定のフォークリフトの安全教育をしている場合は、労働者にも責任が生じるということで、その場合は 26 条違反が労働者についてまず成立します。ただし事業者としては、その場になかったからといって、今度は両罰規定の適用に関する責任までは、どうしても免れない場合があるという趣旨の考察をしました。先ほどの法務省の研究所の文献にも同様の記載がありました。

済みません。少し複雑なのですが、先ほどメーリングリストでこの資料も共有させていただいたので、詳しくはそこを参照していただければと思います。

それから労働者を義務主体とする技術上の意義の所で、少し私の検討したことをお話したいと思います。今この図は共有できているかなと思います。

安衛法ですと、まず 20 条で機械を規制しています。機械による危険性というのはいろいろあると思いますが、機械自体に挟まれるというのは、当然機械の危険性です。それから機

械の作業方法がもし定められていた場合、例えば作業方法を逸脱した場合、作業方法違反なのですが、一応安衛法上は機械の関係の違反にするという構造になっています。

さらに組織的に作業方法を否定して、勝手な独自マニュアルを作ってやっている場合は、作業方法の違反になりますが、組織的には作業方法をしっかり守ろうということも言っていますが、今度は作業行動ですね。労働者の不安全行動により、作業方法を逸脱した場合は、これもまた作業行動による労働災害と解釈できると思いますが、一応安衛法上は全部これは機械にまとめて、省令委任関係を規定しています。

そうした安全管理の流れがあると思いますが、その中で労働者に義務を課す場合の意義は、まずをもって作業行動を規制するために、労働者に対して 26 条を適用する構造があります。簡単に言うとそういうことですが、少し詳しくここに記載した形になります。

済みません。少し分量が多いので、今回全部を説明することはできないと思います。

三柴：ありがとうございます。

〇〇：＜発言が重なり聞き取り不能＞

森山：そうですね。

三柴：大体要点はご説明いただいたと思います。

自説を積極的に示してください。もちろんどなたか権威説があって、それをもって足りるというのであればいいのですが、自分なりにこのような考え方のほうがいいというものがあれば、積極的にお示してください。

森山：分かりました。

三柴：それからこれは皆さまへの改めてのお願いですが、年内には出していただきたいと思っていますので、よろしくお願ひします。年内には出してください。お願ひします。

森山：分かりました。

あとはどうでしょうか。27 もあるのですが。

三柴：はい。お願ひします。

森山：済みません。少し量が多くて済みません。

27 も論点が非常に多岐にわたってしまっていて、少し私から先生方に伺いたい点に絞ってご報告させていただきます。

沿革を申しあげると、労基法では省令に関しては全て公聴会を経てその意見を聞くという条文がありましたが、安衛法ではそのような論文がないのですが、なぜ安衛法では三者構成原則とかそのようなことが法律で強制はしなかったのは、何かご存じであればご意見をいただきたいというのが 1 点目です。

それから現在も実際的には労働政策審議会で 27 条に基づく省令が一部議論されていると思います。あるいはこれは重要な省令改正のみがそこで審議されているのか、あるいは全ての省令改正について審議することになっているのか、少し私の拙い調査の範囲で分からなかったものですから、もしご存じであれば伺いたいと思います。以上です。

三柴：いかがでしょうか。

審議会令というのがありますよね。

森山：はい。

三柴：あそこには書いていなかったですか。

森山：あそこには重要な事項については審議するというようなことで。

三柴：思い出しました。そうです。

安衛法本法と関係性省令には、審議会や公聴会で政省令を議論しなければいけないということが見当たらないということですね。

森山：そうです。重要性の基準みたいなことを先生方からご教授いただけないかと思いますが、いかがでしょうか。

三柴：実際問題おっしゃるように、安衛分科会にいた 10 年間の経験の限りでは、政省令の限りは全部かかっていたと思います。

森山：分かりました。

三柴：事後報告というのは記憶にないです。全て審議にかかっていたと思います。

森山：分かりました。基本的には大半がもうかかっているということですか。何か小さい…

三柴：大半というか。そうですね。政省令は全てかけていたのではないのでしょうか。だからもちろん重要なものということだから、そうでないと事務局が判断したものは、オミットしても、かけなくてもいいということはある得るのでしょうかけれども、実際には全てかかっていたと思います。

森山：承知しました。参考にさせていただきたいと思います。

唐沢：よろしいですか。

森山：はい。

唐沢：ただいま三柴先生がおっしゃったことと、ほぼ同じことを言いますが、行政 OB で現職の時代から関係していた者の一人として、現在は労働政策審議会の安全性分科会ですが、ほとんどの案件は必ずと言っていいほど諮問させていただいていると思います。

森山：ありがとうございます。

三柴：ありがとうございます。

では森山さんのこの件での報告はよろしいですか。

森山：はい。

ちょっとお待ちください。済みません。1 つあったと思ったのですが。済みません。1 つ少し重要な報告として、省令委任なのですが、27 条では厚生労働省で定めると書いていますが。実際はさらに再委任がありまして、例えば有機則 16 条の 2 ではプッシュプル型換気装置の要件を告示に委任しているケース、あるいは厚生労働省労働基準局長への再々委任というのがあります。例えばこれは研削盤等構造規格に基準局長が定める場合というものがありました。それから JIS への再委任がある場合もあり、さらに言えば法令文では性能要件として規定していますが、さらにその性能要件解説として、例示で、例えば JIS G3101

のようなものが適用する例として解説されているケースがありました。

00 : 50 : 12

再委任についてこれは一般的に法令上認められているものなのかというところで、もし先生方のご意見があれば伺いたいなと思っておりました。いかがでしょうか。

三柴：確かに法学的に 1 つの課題ですよ。要は法からの委任ということであれば委任立法だから、政省令は当然法的な性質を持つ、強制力を持つということになります。政省令がさらに再委任をして、再委任先は告示であると、一応ガイドラインレベルのものということになると、それ自体に法的な拘束力はないわけですよ。しかしそこに委任しているということだから、実質的には法的拘束力はあるということになってくると思います。

これについてご見識をお持ちの先生がいらっしゃったら、お願いできますか。畠中先生はこれをどのようにお考えですか。

畠中：畠中です。法律、憲法でも例えば政令に対するいわゆる命令委任は認めています。確か国家行政組織法で政令からさらに省令への委任が認められています。それと同じ流れで、今度は省令から告示ということも、私は当然認められると思っていますし、現実に安全衛生法というものは、そのような委任の姿というのはたくさん持っています。

少し話がずれるかもしれませんが、例えば労働安全衛生規則の第 27 条という規定がありますが、これは安全衛生法の 37 条に基づく特定機械の構造規格や、42 条に基づく構造規格は、これらは全て告示なのですが、これらが全て労働安全衛生規則の 27 条によって、具体的な生きた危害防止基準として、事業者に順守が義務付けられます。その条文数というのは合わせると約 1,000 カ条を少し超えると思います。そういう意味では安全衛生規則の 27 条という規定は、ものすごい規定だと私は思っています。そういう例もありますし、何の疑いもなくあると思っています。以上です。

三柴：ありがとうございます。立法製作者としては、恐らく告示、またそれを名前を変えたというか、看板をかけ変えた規格等も、それ自体は本来法的拘束力がなくても、委任を受けている以上は当然法的拘束力を持つとお考えであったということ、それを法学的、工学的にどのように捉えるかというのは、また別の議論だと思います。

森山さん、そんなことでよろしいですか。

森山：分かりました。

少し 1 点それで思うのは、法令の周知という点で、JIS だと著作権が邪魔して、例えばなかなかコピーできないということがあって、現場的には若干少しそれで苦勞するところがあるというのは私の感想です。

三柴：実はドイツでやはり法令が、民間団体が作る基準とか規範に言及していて、そこにまさに再委任するような形で、具体的な基準はそれによるという書き方をしているところがあります。それについて学説上、立法管轄権の問題があるのではないかという議論があることは、以前モノグラフに書いたことがあります。

だからやはり日本でも同じような議論はできるのだと思います。要するに法令に書いて

おけば、相手は何者であったとしても、それが JIS であったとしても、法的な拘束力を持つかのような定め方がいいのかという議論は、たぶんどできると思うので、そこはそこで少し森山さんなりの考え方を示してもいいかもしれません。

森山：承知しました。ありがとうございます。

三柴：少し考えてみてください。

森山：はい。

三柴：では森山さん、よろしいでしょうか。

森山：はい。

三柴：では次にいきたいと思います。

今日は石崎先生はいないのですよね。では私のほうですが、ご承知のとおり、今皆さま方の分担報告書のチェックと要約を進めていますので、自分の分については、それが終わってからになります。

では淀川さん、33 条から 34 条について、語り部からの情報等をお願いします。

淀川：淀川です。10 月に一度ご提出して、その後に近藤先生と森山先生からご指導をいただいで、今 12 月の提出に向けて準備をしているところです。

今日は資料はないのですが、私の担当は前回お伝えしましたが、リースに関する取扱いの問題と、建物を貸す貸与者に対する規制の 33 条、34 条になります。33 条につきましては、やはりメインは 33 条 2 項、3 項だという話を森山先生からご指導をいただきまして、それは 42 条という貸与に対する規制を定めた条文があり、それが二重に規制している側面がありますので、33 条以降はあまりメインではなく、33 条 2 項、3 項が特にポイントだにご指導をいただきました。

それに加えて、この条文の中で、強いて言うと何が大事かというところもご教授いただきまして、それは情報提供の部分が大事だということで、その中で機械包括安全基準指針もご教授いただきまして、そうした部分についても、今後私の報告書に反映していこうと思っています。

またこの条文を先達というか、言う事柄として、構内下請けのケースではどのように適用されるのかとか、そうした現場の悩みも教授いただきました。

続きまして、34 条、建物を貸す方に対する規制です。昨日の火事の件ではないですが、雑居ビルなどを貸す方に対する規制の条文につきまして、やはり私が調べた限りでも、適用の例があまりなくて、労働基準監督官の先生方にお尋ねしても、あまり適用例を見たことがないということで、なぜ適用例がないかというところも、もろもろご指導をいただきましたので、その辺りも報告書に反映していきたいと思っています。

最後に素朴な質問ももろもろぶつけさせていただきまして、優しく、丁寧にご指導をいただきまして、両先生、本当にありがとうございました。以上です。

三柴：ありがとうございます。

それでは再び森山さん、35 条、36 条はいかがですか。

森山：共有させていただきます。少しお待ちください。

これも先ほどと、今報告で映すものと同じものを共有させていただきました。この 2 つの条文は初報告になるのですが、35 条については、国際条約 ILO の 27 号条約の国内担保法という位置付けにあると考えています。施行通達でもそのような解説がされています。

私のほうでどのようにこれを調査するかということですが、ある程度採択された総会での議事録、例えばこういう国から 1 トンでは 100 キロにしようとか、もう一つの国から 2,000 キログラムにしようとか、いろいろな議論がされていたり、あるいはもっと全般的な反対、賛成というものがありましたので、その辺りを少し簡単に記述することと、あとは沿革です。戦前は警察命令で定めていたということなど、そのようなことを少しずつと定型的に書いています。

課題としては、これが実際にどのような意味があるかというところがなかなか、私は埼玉局で港がありませんので、よろしければ先生方から、この条文の適用例というか運用をご存じでしたら、ご教授いただきたいと思います。

それから先ほど調べていたのですが、1974 年の海上における人命安全国際条約というものがあるようで、これは表示というものをもう少し越えて、どのようにコンテナの重さを計測、推定するかということがどうやら書いてあるようで、これも非常に関連が深いので検討しようと思います。

それから ILO27 号条約自体が、今改正の検討を要するというので、ILO で決定されているらしくて、場合によっては今後、もしかしたらなくなっていく可能性もあるのではと考えています。

もしよろしければ、35 条の適用例等をご承知の先生がいらっしゃれば、何かしらご教授いただきたいと思います。いかがでしょうか。

三柴：玉泉先生、いかがですか。玉泉先生、聞こえますでしょうか。

玉泉：聞こえます。済みません。これは海外からの分もあるのですが、国内での流通についても 35 条は適用されます。海だけではありませんので、国内流通も適用されます。私の過去、若い頃に 1 回か 2 回、35 条違反を書いた覚えはあります。機械を輸送というのですか、梱包して発送するところで、1 回か 2 回、昔に是正勧告で書いたことがあります。それは国内向けです。以上です。

三柴：ありがとうございます。篠原先生、いかがですか。

篠原：私は実務としての経験はありません。済みません。

三柴：北岡先生、いかがですか。

北岡：済みません、私も存じ上げません。南先生がもしいらっしゃれば、この辺は非常に詳しいのかなと思います。

三柴：南先生は、確か連絡をいただいて、今は入っていらっしゃらないですね。あとは監督官でお知り合いの、森山さんのお知り合いになりますが、＝ウチダさんかタカハシ＝さんはいかがですか。近藤さん。

近藤：済みません。35 条違反は考えたことがなかったです。済みません。

三柴：というぐらいやはりレアなのですね。

そうすると、玉泉先生の 1 例、今お話しいただいたものを拾っていただくしかないですね。

森山：例えば、除染作業でフレコンバックに土を入れると、大体 1 キロ前後になるので、1 キロ以上のものについて表示がないような場合は、どうなるでしょうか。ただ土なので、フレコンバックといえどもある程度重さが推測できるのではないかと思います。それで違反として成立するかどうかを、玉泉先生と先輩方、お考えがあればお聞かせいただきたいのですが、いかがでしょうか。

玉泉：そうですね。フレコンに土を入れていますが、私も 1 年後に福島に行きましたが、ほとんどの家庭に置いていました。35 条違反になるかどうかと言われたら、中に土石も入りますので、土だけとは限りませんので、上の 5 センチぐらいを削ってフレコンの中に入れてありますよね。

森山：はい。

玉泉：石が入る場合もありますので、フレコンは何キロと、何トンまでとか表示がしてあるのですが、書いておかないと、形式的には 35 条違反になるのではないかという気はします。何しろ土だけとは限りませんので、石が入っていると。玉掛けですと、目で見て何トンというのは教えますので、フレコンの場合は中に全部入っているので、何が入っているかが分からないことがありますから。

森山：分かりました。

玉泉：＜発言が重なり聞き取り不能＞とか、そうした殻が入っている場合もあります。形式的には 35 条違反と言えると思います。

森山：ありがとうございます。

三柴：35 条は要するに重い荷物には重量表示をしろということで、ただはっきり見ただけで分かる場合はいいという規定です。趣旨的には例えば 1 トン以上ということだから、人力で持ち上げることは想定していないと思いますが、フォークリフトやクレーンでつるにしても、重さが分からないと倒れる危険があるとか、そのような話ですか。

玉泉：ワイヤーが切れるとか、それから角度によって、玉掛けの角度は一応 60 度以内にしましょうとかやっていますが、基本的には重量が分からないと、角度によって短ければ、内角が 120 度になりますと倍ぐらいの張力、つり上げ荷重がかかりますので、従って基本的にはそれでワイヤーやスリングが切れることによって荷が落下するという事故の防止が主体だろうと思います。

三柴：分かりました。そうするとやはり石とかも含まれているかもしれない、重さがいまいち分からないのであれば、きちんと表示しておきなさいという話になるわけですね。

玉泉：そうですね。福島の場合は、大体土石だと思いますが、他にもフレコンはたくさんいろいろな所で使いますので、それは一般的には 1 トンうんぬんとは言っています。別

にフレコンの中身は土だけではありませんから、外から見えなければ 35 条違反にはなると
思います。

三柴：森山さん、いかがですか。

森山：ありがとうございます。済みません。まだ幾つかよろしいですか。少し今考えたこと
がありまして。

三柴：少しあまり。

森山：時間的に厳しいですか。

三柴：そうです。

森山：分かりました。済みません。

三柴：取りあえず少しキープしておいていただいて、もし後で改めて確認できればというこ
とで。

森山：承知しました。

で、36 条はあまり進捗がないのですが、大きな流れとしては工場法では職工というのは
下請け労働者も全部含めた概念だったのですが、労基法、安衛法ときて、必ずしもそのよう
なことではなく、事業者というのは直接雇用の労働者に対する概念なので、そうすると 36
条が戦後必要になったのではないかという整理で解釈して、細かく……。

三柴：申し訳ないです。今の所をもう一度お願いします。

森山：済みません。工場法の職工というのは、工場内で就労していれば下請け労働者も含む
という概念でやっていましたが、戦後は使用者に対する労働者あるいは事業者に対する労
働者というのは、直接雇用の労働者になってしまったので、逆にこのような特別規制あるい
は 36 条関係の規制が必要になりました。そうした視点、沿革も含みながら 36 条の中身を
検討できればと思っています。以上です。

三柴：そうなのです。昔の法令のほうはむしろ柔軟に、下請け、社外工なんかは保護対象と
して含める考え方だったのです。定め方自体は結構おおざっぱだったのだけれども、その分
柔らかい解釈を趣旨解釈をしていたという感じはあります。以上でよろしいでしょうか。

森山：はい。

三柴：また後で機会があれば、質問していただくということで。

森山：はい。

三柴：取りあえず次へ。井村さんですね。井村さんも語り部情報を中心をお願いします。

井村：済みません。本当にあまり進んでいません。語り部情報は、玉泉先生と篠原先生に適
用の実際に関する資料をいただいて、それをベースに何かあればということにいただい
ていますが、まだそこまで飲み込んでいないというところです。ただいただいた資料でもいろ
いろと貴重な情報をいただきまして、特に先ほど佐々木先生もおっしゃったかと思うので
すが、臨検の実際で、誰がどのように担当をしているのかとか、そのようなことについて
のお話を具体的に細かくいただいていたので、非常に参考になりました。

また特に製造許可に関して、やはり法令だけではなくて解釈とか通達や過去の間答集な

どで示されているものが非常に多いので、長年の経験と知識が必要であるということで、それにも関わらず技官が少なくなっていることに対する懸念などをお話いただきました。やはりその辺の行政側の人材の問題がかなり懸念されていることがよく分かりました。

また篠原先生からは具体的な検査の流れなどについて、非常にこまかく教えていただいています。

今 42 条から 44 条は森山先生にもご研究いただいているところですが、その後の 45 条以降の話は、こちらのほうはやはり実地検査とかになりますと、監督官が関わってくる範囲が非常に少なく、登録検査機関などが検査を実際に担当しているということでした。この先に適用の実際をもう少しきっちりやらなければならないと考えますと、監督官の先生方からのご示唆も重要なのですが、登録検査機関へのインタビューも少し進めていかなければならないのではないかと考えています。

少なくとも報告書につきましては、そうした語り部情報、それから三柴先生のやられていた監督官へのアンケート調査などを反映させたものを、何とか提出したいと思っています。以上です。

三柴：ありがとうございます。今回大事なのは進行の擦り合わせなのですが、さっき申し上げたように、研究期間が少し延ばせそうなので、今回年内に全部執筆を終えていただくところまでは求めません。しかし語り部情報と適用の実際に関する。今おっしゃっていた情報の盛り込みまでは進めて、残った所については未了という形で、取りあえず年内に提出をお願いしたいのですが、大丈夫ですか。

井村：少し 1 点確認というか。

三柴：はい、お願いします。

井村：どうすべきかを確認したいのですが、玉泉先生からの資料の中に、玉泉先生ご自身の経験談としての検査の不備の事例を幾つか挙げていただいています。経験談上の検査の製造許可の不備というのは、あくまでも経験談という形で、そのまま入れてしまっても構いません。具体的な日時とかそういうものが出てこないで、私の責任で記載するということになる、また聞きのことをそのまま書くという話になるので、そこは引用すべき典拠をきちんと何かしら明示する必要があるのだろうか少し気になったのですが、いかがでしょうか。

三柴：玉泉先生からいただいた情報をどのように記載するのがいいかということですよ。

井村：そうです。玉泉先生ご自身のお名前を出した上で、こういう経験をしていますという話として出してしまってよいものかどうかということですよ。

三柴：実際にあったではなくて、こういうことも想定されるということで。

井村：想定されるという感じですね。分かりました。了解です。ありがとうございます。

三柴：難しいですね。

井村：済みません。本当に。

三柴：では井村さんはここまでで大丈夫ですか。では次は、少し済みません。森山さんをい

ったん飛ばして、長谷川先生のほうに行きたいと思います。長谷川先生からはあらかじめ動画をいただいています。そちらを流します。

長谷川：専修大学の長谷川です。本日は大変短い時間……。

三柴：聞こえますか。少し音を上げます。

長谷川：出席できずに大変申し訳ございません。私の報告書の担当箇所の執筆状況を簡単ですがご報告をさせていただきます。

まず共有されている画面をご覧ください。現在の執筆状況ですが、各条文の一般的なコメント的逐条解説はほぼ終了しています。必要な情報については、他のコメントなども参照しまして、絡めて反映できただろうというところ。あとは本報告書の特徴ですが、条文等に出てくる用語等の図や解説なども 8 割程度はできただろうというところ。はてなマークが付いている所は、この図や用語説明をどこまで入れるかというところがなかなかはっきり線が引けませんでしたので、はてなマークを付けています。

この点につきましては、今後時間がある限り、できるだけ詳しく図や解説を付け加えていこうと考えています。

今後の作業について、一体何が残されているのかということが下の四角の所です。まず 1 つ目は各条文のそれぞれの各項目の説明をさらに強化していくところ。逐条的ないわゆる一般のコメントに載っているような情報については、おおよそ書けているかと思いますが、他の条文との関係性、一步踏み込んだような事柄については、まだ十分な記載がないと考えています。ここはもう少し詳しくできるだろうと思います。

今の指摘した点とも関係しますが、各条文や各構成要件等に関する評価についても、執筆者の考え方を多少書けるころはあると思いますので、ここがもう少しできるだろうと、この辺りは他の条文に関する理解のほうが、私のほうでまだ不十分な所がありまして、若干書きあぐねているところ。今後この研究会に引き続き参加をして、他の部分の理解を深めて、そうすることによって、この部分はまだ評価を詳しくできる部分があるのではないかと思います。

この際には、他の部分と自身の意見の部分と通達部分と混在してしまいますと、その隣に書いているように、いわゆる逐条解説を期待する読者からすると、行政の意見等を知りたいのであってお前の意見を知りたいのではないと言われてしまうかもしれませんので、この辺りは適切に区別して書くように心がけたいと思います。

2 点目は各条文の民事的効力に関する記述がまだ不十分です。この点につきましては、現在まさに法学のワーキンググループ等で強化されているところ。だからここの議論を踏まえて執筆することが必要となるころなので、まだこの辺の議論が続いているところ。ですので、この様子を見ながら、自身でも研究を深めて執筆をしていきたいと考えています。

ただそれぞれの民事的効力につきましては、まさにワーキンググループで議論がされているように、本来はかなり本質的な検討を要する項目です。おそらく各条文をそれぞれ短くしか書けないと思うので、どこまで詳しく書けるかというところが一つ課題になっている

と思います。差し当たりその資料には解釈の余地があるというレベルで書いていますが、まだ自身でどこまで詳しく書けるかということについては悩んでいるところです。

最後に 3) の語り部のフォローというところです。今回三柴さんからのメールにもありましたように、ここがきちんと書けているか一つの課題でした。この点につきましては、私の担当箇所については既に語り部の先生方からのご意見を以前に頂戴してしまして、それについてはある程度反映しているところです。ただこれについてはもう一回ご意見を頂戴できる機会があるということですので、それについてはまだ反映ができていません。この点についてはこれからの検討課題とさせていただきます。以上、簡単ですが、現在の私の報告書の執筆状況の報告とさせていただきます。以上、簡単ですが、現在の私の報告書の執筆状況の報告とさせていただきます。

三柴：ということでした。

今長谷川さんからいただいたコメントの中で、民事上の効力についてどう書くかという疑問がありましたが、この点については各法学者の先生は、まずはその条文に関する民事救済法理について、自身の分析と考えを書けるだけ書いていただきたいと思います。その際に別途実施している法学ワーキンググループでの議論を生かせるなら生かしていただくということで、そこは統一しなければいけないと考えなくて結構です。まず試験、分析を書いておいていただきたいと思います。統一するなら本を出すときにするというのでいいと思います。まずは自分なりの考えをまとめていただくことで、それを統合するという作業になりますので、よろしくお願ひしたいと思います。では長谷川さんについてはそこまでさせていただきます。

いったん、今日は阿部理香さんはいないですね。少し阿部さんが気の毒な出来事に遭ってしまって、少し今仕事が難しいのではないかという感じもしています。阿部さんについては少し様子を見ておきたいと思っています。

それから石崎先生がいないので、64～68 が駄目ですね。＝阿部未ヨシ＝も連絡がありました。それから南先生がいないので、そうすると一通りいるメンバーについてはお話いただいたと思いますが、森山さんに戻って、森山さんの 42～44 の 2、それから 106～108 についてお願ひをしたいと思います。

鎌田：三柴さん、鎌田ですが、ちょっと私も皆さんに相談したい所があるので、後で少し。

三柴：分かりました。では鎌田先生、お願ひします。

鎌田：今からですか。分かりました。少し共有します。

私の担当は 88 条から 100 条の逐条解説ということで、引用とか実務的なことに関しては以前から藤森先生、玉泉先生、それから篠原先生、また労働者健康安全機構部分もありますので、大嶋（オウドウ）先生と、非常に多くの方から詳しいご示唆をいただき、またとりわけ玉泉先生と森山先生は私どもの田中さんと、私の原稿も逐一チェックをしていただき、本当にありがたいと思います。改めてお礼を申し上げたいと思います。

既にもう何回かご報告をしているのですが、ご報告をしたいことというのは、100 条の報告の所です。これも前回畠中先生からご指摘をいただいた部分で、その部分については前回

ご指摘いただいたとおりに書き改めました。あとは三柴先生から報告届出についての中身が分かるようにということで、様式が届出様式、報告様式というものがそれぞれ決まっています、この辺です。これが本当にたくさん様式がありますので、いちいち付けることにしました。付けるという面倒くさい言い方をしていますが、結構大変でした。しかも途中で変わっているものあり、最新版はどれなのかということで、いろいろと探し回って、報告・届出様式についても、それぞれ付けて分かるようにしています。

そこでご相談というのは、赤で書いている所が書き加えている所ですが、100条というのはご存じのとおり報告義務を課している所なのです。違反した場合にはもちろん罰則の適用ということになります。そこでいろいろと調べてみたところ、調べるというか明らかなのですが、各施行規則に定めるものも含めて、届出義務はたくさんあります。報告義務はもちろん報告義務であって、報告義務違反は100条を受けて罰則が適用されるということです。例えば労働者死傷病報告だとか事故報告が適切になされない場合には罰則の適用は何の問題ありません。ところが実務では安衛法便覧などを見ますと、届出義務も併せて罰則の適用となっています。

これに少し私は違和感を感じています。実務では届出義務と同様に取り扱って、その届出をしないと罰則の適用だということと一致しているようなのですが、実際に届出義務違反で罰則の適用をする場面というのはほぼないだろうということで、そういう意味では実益のない議論だと思っていたのです。

ところがこれは森山先生からのご指摘というか、教えてもらったのですが、石綿則の5条に届出義務があるのですが、この届出義務違反で送検した事例があるのです。ですから届出義務違反で送検するということが実際に行われていることを考えると、改めてこの報告義務の中に届出義務も入れて、届出義務違反だけで罰則の適用ということが果たしてそれがいいのだろうか。

別に困ることはないのですが、ただ報告義務というのは言うまでもなく、死傷病報告も事故報告もそうですが、終わった後に報告するというのですが、届出義務というのは、88条の計画届もそうですが、届け出た後にチェックをします。適性かどうかを行政として判断するという要素も含まれていますので、全くイコールとして捉えることに若干の違和感を感じています。かつ文言上は、100条は届出については一切触れていないということを考えた場合に、さて、どうしたものかと悩んでいました。

今のところ結論としては、石綿則の5条のような届出義務違反で送検するというのも、実務ではそれでいいという考え方ですが、それはそれでいいのだろうかと思っています。ただよく調べてみると、石綿則に定める届出の一部、例えば解体作業でアスベストがもちろん出てくる場合がありますので、そういうことを防止するという意味での届出義務の一部は、令和2年改正で88条の計画届のほうに移っています。こちらはもちろん罰則が付いていません。

だから一応実務が行っている報告届けの中に届出義務も入れて、100条で届出義務違反で

罰則するというのはいいけれども、重要な届出についてはきちんと届出義務を法令で定めて、計画届のような所に入れて、そして適切に罰則の適用をするという方向がいいのではないかと思います。

私の今の考え方というのは、少し知り合いの検察官などに聞いてみたのですが、慎重で、所管官庁がそのように言っているのであれば、コメントはありませんという回答なのですが、よく聞いてみると、やはり、うーんと、という感じがニュアンスとしては考えられました。つまり自分がそれで送検されて、では起訴するかと言われると、うーん、という感じだというニュアンスが伝わってきています。ということが私の聞きたいことです。以上です。

三柴：ありがとうございます。100条は報告という文言を定めていて、120条で罰則が付いているわけだけでも、届出と区別すべきなのかという点の問題提起をいただいたと思います。この点について、まず畠中先生、ご認識、お考えはありますか。

畠中：基本的にはやはり報告と届出というのはそれなりの違いがあるのだろうと思います。届出というのは、それをしなければ届出義務がかかったものに不利益があり、逆に言うと利益があるから届出をするという形で、基本的には履行確保されるものではないかと思いません。

報告というのは、行政官庁において必要な情報を取り、そしてそれに基づいて、必要であれば必要な措置を講ずるというものだろうと思います。例えば労働者死傷病報告などはある意味典型的なものだと思います。

ただ届出にも報告的な要素を持たせる場合もあります。非常にそういう意味では鶴(ヌエ)的なものなのかもしれないのですが、そういうことで答えになっているかどうかはあれですが、そう考えています。

三柴：全部が全部ではないのですが、原則とすると、イメージ的には事前が届出で、事後が報告という、鎌田先生もそのような趣旨をさっきおっしゃったと思いますが、イメージ的な切り分けとすれば、例外はいろいろあるけれどもそのような感じなのですか。

畠中：そうですね。そのような感じですよ。

三柴：ありがとうございます。他にこの点に、ご認識、ご見識をお持ちの先生はいらっしゃいますか。

北岡：北岡です。

三柴：お願いします。

北岡：石綿則では、基本的に6条以下に措置義務がさまざまに定められていますので、通常は届出がされていないと、実際の安全衛生措置が何ら講じられていないので、6条なり7条の措置義務違反で通常は刑事訴追するなり、行政指導をしているのだと思います。

これは完全に推測ですが、それが恐らく非常にしづらい事案、安全衛生基準に明確に違反をしているとは少しなかなか言い難いのですが、他方で十分な安全衛生対策にはなっていないというものに対して、ある種、無理やり5条違反で送検したのではないかと思います。他方で、恐らくその事案については、送検したということですので、何らかの可罰性は十分

にあった事案だったのだと思います。単なるケアレスミスではなく、届出を単に怠ったのだけれども、それなりに何かをやっていたという事案ではなくて、安全衛生措置はやはり十分けれども、直接法違反に該当するものはないので、届出義務で差し当たりは送検をし、地検もそれを認めたのではないのでしょうか。そういう事案としては、このような届出義務違反が刑事的に機能する場合もあるとは思いますが、基本的にはレアケースなのかなと、私自身の印象としては感じました。以上です。

三柴：おっしゃるとおりですね。届出の問題であれば正させれば済む話なので、それをわざわざ送検するという事は、何か事件の筋としてよほどまずかったのだろうというご趣旨かと思えます。鎌田先生、いかがですか。

鎌田：だから確かに今言ったように、そのような趣旨のもの、特に石綿なんかは非常に重大な被害が生み出される可能性があるもので、そうだと思います。措置義務違反でやればもちろんいいわけです。そうはいかなくて届出義務違反でいったということで、そういうものが想定されるのであれば、例えば 88 条の計画届みたいにしかりと、今度は少し入ったので、そのように法令上の位置付けをして、きちんとそこで罰則適用すればいいと思います。

実際実務は全ての届出義務と報告義務を一緒にして、全部罰則でやれるというスタイルになっていて、そこはコンメンタールを書く立場から言うと、それは少し乱暴ではないだろうかと思えます。だけれどもそれを否定するというわけではなくて、今言ったように適切な法令上の対処ということ、コンメンタールとしてそのようなことを警告するという書き方がいいのではないかと思って、いかがですかとお聞きしたということです。

北岡：私は先生のご見解のとおりだと思います。本当に少し仕分けはしたほうがいいと思います。ありがとうございます。

三柴：鎌田先生がおっしゃるように、法令上の整理をすっきり届出と報告でした場合に、特に監督実務上困るみたいなことがあるかどうかについて、一応お聞きしたいと思えます。そこは玉泉先生と森山さんに伺えますか。

玉泉：100 条には報告だけしかありませんので、そこに届出も入れてもらったらすっきりすると思えます。例えば労働基準法の場合は、1 カ月単位の変形労働時間制とか 1 年単位の労働時間制は届出となっていると思うのですが、これは成立要件にはなっていませんので、必ずしも報告みたいなものと同じかなという気もしないでもないです。

ただ文言上、報告と届出は違うと思えますので、そこはきちんと仕訳けたほうがいいかなと思えます。石綿則の第 5 条は提出しなければならなくなってしまっていて、届出とは書いていません。微妙に何か逃げていような気はしています。以上です。

三柴：ありがとうございます。森山さん、どうでしょうか。

森山：イメージとして先ほど報告が事後で届出が事前ということがあったのですが、クレーン設置報告書、デリック、エレベーター、これは何かあらかじめになっていて、ただ文言としては報告書ですし、この辺ももしかしたら法令を整理する場合に、省令のほうもあらかじめならデリック設置届とか、そうすると少し 37 条の関係の特定機械と少し紛らわしくなっ

てしまうのですが、少し用語の整理がもしかすると必要になるのではないかと、私の感想として持ちました。特に実務で何か困るというのはないのですが、危害防止基準も省令上、根となる法律上の何条かというのが省令に書いていないのですが、確かに報告、届出関係も同様に書いていないので、書いてあったらもしかしたら少し司法職のときは楽なのではないかと思いました。以上です。

三柴：鎌田先生、いかがでしょう。

鎌田：私ですか。

三柴：はい。

鎌田：どうもありがとうございます。参考になりました。もう一度考えて書いてみたいと思います。どうもありがとうございます。

三柴：ありがとうございました。

そうしたら森山さんにお戻りして、今日はなるべく早めに終わりたいと思います。普段でしたら森山さんに推進をお願いして、例の行政官向け調査の法改正提言について進めていくのですが、今日はちょっとそれはペンディングにして、この確認作業を終えたら終わりたいと思います。少し長引いて、ずっと連続で休憩を入れずに申し訳ないです。

森山さんにお返しをして、報告をお願いしたいと思います。

森山：済みません。

私から先生方に伺いたい点に絞って報告をさせていただきたいと思います。安衛法 42 条というものがあまして、これはいわゆる構造規格に違反するようなものを、譲与、貸与、設置してはならないというものになっています。そこで少し実務上気になるというか問題になるのがこの部分です。「厚生労働大臣が定める規格、または安全装置を具備しなければ譲渡し、貸与し、設置してはならない」。これだけを読むと、非常に何か安全装置がないのは譲渡しては駄目なのかと読めるのですが、私の観測範囲では、例えば動力プレスの場合、安全装置がないものについても、譲渡しても違反としては取り扱っていません。というのも安全プレスだといいいのですが、プレスと安全装置別売りのものについて、安全装置がなくても、それはこの条文の違反にはならないと解釈もできるということで、違反としては取り扱っていないということです。

それはどのようなことかという、動力プレスの別売の安全装置というのは、安全装置の構造規格というもので決まっていますので、厚生労働大臣が定める規格を具備しなければという文言には当たらない、従って違反ではないという解釈として、それが私の観測範囲ではそのように判断しているとなるのですが、これは先輩の監督官の先生方においては、どのような解釈をされているか、少しお聞きしたいのですが、いかがでしょうか。

玉泉先生、少しまず伺いたいのですが。

玉泉：森山さんのおっしゃるとおりです。そのように適用しています。プレスでもそうですし、昇降盤の丸のことかそうしたのもそれぞれの別々の。

森山：別々ですか。

玉泉：別々にありますので、おっしゃるように適用していました。

森山：ありがとうございます。これは篠原先生も同じでしょうか。

篠原：はい。同じ考えです。

森山：ありがとうございます。分かりました。そうするとたぶんこれは公式だと思うのですが、少しはっきりとした資料がなくて、大変困っていました。恐らくこれが公式見解なのかなど。

三柴：ちょっと理解の共有のために、繰り返させていただいて申し訳ないのですが、要するにプレスとかで安全装置が別売りであるというときに、その別売りの安全装置が規格に沿っていなかったとしても、本体のほうで一応大臣規格に沿っているということであれば、問題がないという話ですか。少しもう一度。

森山：済みません。私の説明が大変拙くて申し訳ないです。

つまりプレスを導入するときに、プレスを買います、今度安全装置も買います、というのが結構多いパターンです。そうすると別々に購入するのですが、例えばプレスの構造規格というのがあって、それに適合していればプレス自体はこれで OK です。今度はそれに取り付けるための安全装置、これも安全装置そのものが厚生労働大臣の企画に適合していれば、これは OK です。

もちろんプレスそのものが規格違反とか、安全装置そのものが規格違反であれば違反です。ただしそれをセットで販売する必要はないのではないかとというのが、たぶん現場の監督官の共通見解だと思います。そういうお話です。

三柴：安全装置が付いたものでなくても、それぞれがきちんと規格を満たしているもので、別売りのものを購入すれば問題ない、条文に引っかからないという話ですね。

森山：だから実際上は結局プレス業者さんが、安全装置は高いのであまりご案内されないという実態があります。実際は安全装置は買わないというようなことが、私の観測範囲では非常に多々あるという現状もあります。というところを少しこの報告書で記載したいと思います。

少し気になったのは、労基法にも似たような条文があるのですが、労基法もこの必要な規格、または安全装置を具備しなければという、ほぼ同じような条文になっていますが、労基法の公聴会原案ですと、命令で定める安全装置を具備しなければ、譲渡してはならないという条文になっています。そうすると、もしかすると当初は安全装置が付いていないことそのものについて違反だということをうたおうとしていたのかというのが気になりまして、この辺り、もしご存じの先生がいらっしゃったら、見解を伺えないかと思います。

三柴：これは畠中先生ですかね。

森山：畠中先生、いかがでしょうか。

畠中：今の最後の質問はあれとして、最初のほう質問ですが、そもそも先ほども私は言いましたが、労働安全衛生規則の第 27 条によって、そのような規格に合致していなかったり、あるいは安全装置を具備していないものは、そもそも使用することができないわけです。だ

からある意味安全装置を備えていないプレス機械を購入した、しかしそれは要するに的確な安全装置を備えない限りは、安全衛生規則の 27 条違反で可罰の対象になってくるわけですから、事業所の片隅に備えておくよりしょうがないわけです。確かに 42 条を全く文字通り読むと、確かにおっしゃるような質問も出てくるかと思いますが、しかし私は議論のメリットというのは、あまりないのではないかと思います。要するに問題は規格を備えていなかったり、安全装置を備えていない機械の稼働を防止するということが 42 条なり安全衛生規則 27 条の目的、狙いです。そこからさかのぼって考えると、今申し上げたような話になってしまうのではないかという感じがします。

三柴：口を挟みまして済みません。この 42 条の原案からの文言の修正は、結局別売りの場合を想定して、その規格に合致している場合という表現にしたと理解してよろしいのでしょうか。

畠中：ここは少し私も細かいことは記憶にないというか、思い出さないのですが。

森山：済みません。これは労基法なので、戦後のすぐの話です。済みません。条文番号が同じになってしまっています。これは偶然です。

三柴：分かりました。ただ要するに引き継いできている条文ですよ。だから要するにどこかでいじったのだと思うのですが。

森山：意味合いとしては、中古プレス屋業者が、安全装置のないものを非常にばんばん売ってしまっていて、しかもそれに合う安全装置がない場合があるものですから、そこは少し問題意識として、私にはありました。

三柴：だから規格に合ったものでないと、譲渡提供できないという意味が、そもそも安全装置が付いていないと駄目だという意味を含んでいれば、もちろん何の問題もないわけですが、そうではなくて、規格に合っていればいいという表現をわざわざ盛り込んだということは、やはりおっしゃるように別売の場合を想定したと考えるべきなのかなと思います。

森山：分かりました。

畠中：今は労働基準法の 46 条が現状の安衛法 42 条に移ってきているわけですよ。これを見てみますと、ほとんど同じ文言なのです。あまりそういう議論というのは、そういう意味ではなかったのかもしれない。

森山：分かりました。ありがとうございます。そうすると、私の考えではたぶん 42 条は労基法 46 条の原案。原案は 42 条になっていますが、これに厚生労働大臣の必要な規格という文言を入れた結果、少し文理上解釈が変わったということだと、今理解をしました。

三柴：そうなのでしょうね。少なくとも字面を見る限りはそう読めますよね。現実としても、別売の場合があつて、それを監督取り締まり上、別に別売であること自体をとがめていないということだからそういうことなのですね。

森山：分かりました。済みません。枝葉末節な議論であれば、大変申し訳ありません。大体私はこの条文の区分については以上になります。鋭意研究を進めて、また報告をさせていただきたいと思います。

三柴：ありがとうございます。だから結局譲渡提供の段階では別売でもいいけれども、実際使用の段階になったら、畠中先生のご指摘のように安衛則にのっとして安全装置を付けておかないといけない、安全装置も本体も当然規格に沿ったものでなければならないということなので、事業所で使われる段階では、きちんとその意味でのコンプライアンスを果たされなければいけないけれども、譲渡提供の段階では少し別に考えてもいいのではないかと、いう趣旨になりますね。

森山：本来であれば、SDS のように安全装置を付けなければいけないという条文があればいいのではなかと考えました。以上です。

三柴：次をお願いします。

森山：106 条ですか。

三柴：そうです。

森山：106 条につきましては、ほぼ前回から進捗はないような形になっています。

三柴：分かりました。ではここまでということで、本来でしたら先ほど申し上げたように、森山さんのイニシアチブで行政官対象の調査結果について議論をしていくというところになります。ちょっと今日はその作業はオミットしまして、ここまでということにしたいと思います。

今日は最初に出席者全員の方に、年末ということで一言いただきました。畠中先生は途中でお入りになりましたので、畠中先生から何か一言締めの一言をいただければありがたく思います。

畠中：締めの一言。

三柴：無茶振りで済みません。

畠中：来年は労働安全衛生法の制定施行 50 周年なのです。50 年という月日というのは、やはり短いものではなかったのかなと思います。制定当時、6,000 人程度の方々が亡くなっておられたのが、去年は 802 人にまで落ち込んでいます。それは労働安全衛生法だけというわけではないのですが、労働安全衛生法が預かって、大きな力になったのではないかと、これは何人も認めるところではないかと思えます。

あともう少し労働災害死亡という悲劇的な数を減らすことは、まだまだ可能ではないかと思っています。その意味でこの研究会の皆さま方のご努力なども、そういう方向に大きく寄与されることを、心から願っています。どうも失礼いたします。

三柴：ありがとうございます。制定 50 周年ということで、節目のタイミングで、このプロジェクトが動いているということ、何か感慨深く感じています。先生方にご助力いただいていることに感謝を申し上げます。それだけになかなか困難もあるのですが、有意義な本を仕上げたいと思っていますので、引き続きよろしく申し上げます。冒頭申し上げましたように、来年度も締め切りは早くなりますけれども、1 年間は継続研究ができそうだということになりますので、よろしく申し上げます。

【冒頭挨拶と分担報告書執筆上の留意点】

三柴：では、開始します。今お示ししている開催要項に従って議事を進めます。

まず、新規メンバーの紹介から入らせていただきます。先般、学会に私から追加でお手伝いいただける方を募集しまして、吉田先生と笹井氏にに応じていただくことになりました。吉田先生は新しくつくった学会の理事で、また 4 回目の大会の大会長もご承諾をいただいている先生で、大変お世話になっています。天満法律事務所の所長で、元京都大学の労働法担当の客員教授でいらっしゃいます。吉田先生、一言お願いできますでしょうか。

吉田：ご紹介いただきました弁護士の吉田です。皆さま方の後から追い掛けるような形になりますけれども、どうぞよろしく願いいたします。

三柴：ありがとうございます。それから、オブザーバーとして参加をいただく予定ですが、現役の労働基準監督官、といいましても先年の 4 月ですかね、に新規に着任されたばかりだと思えます。社労士の資格もお持ちの笹井健司氏です。一言ごあいさついただけますか。

笹井：ご紹介にあずかりました。さまざまにご指導いただくことがあると思えますので、どうぞよろしく願いいたします。

三柴：よろしくお願います。笹井さんは早稲田の社会科学部の出身で、ゼミでは鈴木俊晴氏に指導を受けていたと聞いています。

それでは、本論に入ります。まず、くどくはなりますけれども、報告書執筆上の留意点について、改めてお伝えします。

まず、後ろのほうからいきたいと思うのですが、ここまで私なりに報告書を確認させていただいてきて感じている問題点と改善方法について、先にお伝えしたいと思えます。

1 点目に、報告書の冒頭に要約部分がありますけれども、そこに執筆テーマ、つまり何々について書いていきますという記載や、それから、条文の逐条解説の場合には解説対象条文の内容をそのまま書いている方がおられます。ここは調査結果の要約ですから、調査して分かった事柄の要約を書いていたかかないと困るということです。これはぜひご明記いただきたいと思えます。

次に 2 点目ですが、関連条文という項目をフォーマットで設けています。この欄には、いつも申し上げていますが、解説対象となる条文の下位の政省令や通達を書きいただいているのですが、それしか書いていないのは良くなって、他の分野の法律、例えば建築基準法、健康増進法、化審法などで、同じ問題、同じ現場にある危険に対して規制を掛けられる可能性があるものを書きいただきたいです。分からなければ、研究班に詳しい先生がおられますから聞いていただきたいということも、つとに申し上げております。そのためにメーリングリストも作っていますので、質問を投げて、詳しい先生にお答えいただくという作業は必ずやっていたきたいです。

3 番目に、適用の実際という項目がありますけれども、そこに履行支援のためのガイドラインや、行政が出している案内だけを書いているという方がおられます。これも趣旨が違っ

ていまして、適用の実際はあくまで監督官らが、行政官が現場でその条文をどう使っているかという実態を書いていただく箇所になりますから、そのとおりにしていただきたいということです。

それから 4 番目に、関係判例という項目に記載が乏しい例が目立ちます。確かに条文によって関係判例がすぐ見つかるものと見つかりにくいものがありますけれども、解説の対象条文に直接言及していない判例でも、その条文の趣旨に関わる判例は積極的に採り上げていただきたいということです。

例えば、心と体の健康に対応する 69 条の辺りですと、直接採り上げて言及している裁判例は少ないと思いますが、心と体の健康に関する判例は電通判決を代表として山ほどあります。また電通判決以後、使用者の健康に係る責任の重さを示すような裁判例はいやというほど出ていますから、その中の代表例を採り上げるといった形は取れます。要するに、安衛法 69 条に直接言及していない裁判例も、その趣旨が共通していれば採り上げていただきたいと、これは他の条規についても同じだということです。

それから 5 番目に、私法上の効果という項目がありますけれども、これについても記載が乏しい例が見られます。これについては、その条文に直接違反した場合に民事上どうなるかという記載だけではなくて、被災者が加害者側の落ち度を追及する際には武器を探しますので、その際にその条文が使えるかどうかということであれば、そういう場合を想定した記載を積極的に行っていただきたいということです。

例えば、機械等の設置前の検査の制度が安衛法に積極的に定められています。これは、その条規に直接違反するというケースは、製造者であったりが直接問題になりますけれども、実際に危ない機械に起因して労災が起きた場合に、被害者がきちんと検査された機械を使っていなかったから起きた労災だということで、そういう機械を導入した事業者、あるいはその機械の製造者を訴えるということが考えられます。

ですから、単線的に考えるのではなく、民事法の救済については、単にその条規が誰を名宛て人にしてその義務を課しているかだけを考えるのではなくて、先ほど申し上げたように、被災者が、直接その労災に関わるかは分かりませんが、加害者を訴えるときに使えるかどうかという視点で、多角的、多面的に考えていただきたいということです。いろいろな角度からその条規を見ていただきたいということです。

以上の 5 点を強調しておきたいと思います。

それと関係させながら、これまでもお伝えしてきた一般的な留意点についても改めてお伝えします。

先ほど申し上げましたように、関連規定という項目につきましては、安衛法以外でも同じ問題状況があったら適用可能性がある法条は積極的に言及していただきたい、採り上げていただきたいということです。

それから、このプロジェクト自体が現場のリアルを重視しています。ですから、どうしても今までの太い解説書は文字ばかりがならんでいる、つまり、法律条文があつて、関係する

政省令が並んでいて、たまに判例も言及されているという程度でしたところに、安衛法規が現場でどのように具体的に使われているかが見えるものにしたいということです。従って、判例と実例と運用実態を積極的に書いていただきたいです。

このうち、適用の実際と銘打っている運用実態は、くどいですが、行政官などがその条文をどう使っているかと。どのようなケースに対して、どの程度の問題を認めたら、どの程度の危なさを認めたら適用を図っているのかが分かるように書いていただきたいです。そうすると、たぶん本をよく買ってくれるのではないかと思いますし、本に書いた知識がより広まっていくのではないかと思います。

ここに履行支援のためのガイドライン等を書いている方がいますが、これでは今までに出ている本とほとんど変わりません。そのようなものはウェブサイトで調べれば分かることですので、欲しい情報ではないのです。要するに、この本ならではの情報をどれだけ盛り込めるかが勝負ですから、やはり、現役の監督官や技官の方から生の情報を聞き取って、それをなるべく書くということが求められています。そのために行政官向けの調査をやったわけで、その結果も出てリストにまとまっているのですから、積極的に活用していただきたいということです。

また厚労省の監督課が既にやった調査とそのまとめも公表されていますし、裁判例も調べ方によってはいろいろと出てきますし、それから健康問題については健康状況調査等も公表されていますので、要するに実態を示す情報を積極的に採り上げていただきたいということです。

それから技術的な用語、法律用語も含めますけれども、そういったものは現場の方は読めませんから、用語解説を徹底していただきたいです。これは何度申し上げても、どうしても報告書を見ると分かりにくいです。専門用語をそのまま並べて、普段論文などで使っている表現をそのまま踏襲しているという感じがして仕方がありません。これでは本は売れませんが、広がりません。かといって、実務家の方が不正確な表現で、ただイメージが伝わればいいと薄い本を書いている例を踏襲したいわけでもありませんので、内容的には充実しているけれども伝わるものを作りたいのです。そのために高額な研究費を頂いてこのプロジェクトを回していますので、くどいようですが、易しい表現に努めていただきたいです。

専門用語を易しく表現するのは、実は本人がよほど分かっていないとできないことなのです。実は非常に高度な作業です。ですから、まずは情報の洗い出しから入って、難しい表現、専門的な表現で書くと、スタートをそこから始めるのは構わないと思いますが、最終的にはきちんと表現が伝わりやすいものになっているように、ご自身でもよく咀嚼する作業をしていただきたいと思います。また、自分の専門分野はどうしても用語が常識になってしまいますけれども、違う分野から見たらどうかという視点を積極的に持っていただきたいということです。

そうした作業の際に、安衛法は産業技術の引き写しのような面がありますので、安衛法の

あらゆる分野に詳しい方は、たぶんほとんどいないと思います。ですので、それぞれの分野の専門家に情報を頂くという場合には謝金は出せますので、やりとりの経過だけはきちんと記録して、ある程度まとまりましたら担当アシスタントの早川さんに送っていただきたい。そうすれば、謝金が出るように手配いたします。本年度につきましては予算が尽きてしまっているのですけれども、来年度につきましてはまた出せると思いますので、そういう方針で臨んでいただきたいということです。以上が報告書執筆上の留意です。

【法学 WG からの検討状況報告】

井村：では、報告したいと思います。きょうは会議の直前にファイルをメールリングリストに流しているのですけれども、そちらを参照しながら見ていきたいと思います。

元々の検討テーマは安衛法と、それから私法的効力だったのですけれども、私法的効力を考えるときにどうしても検討していかなければいけないのが、安全配慮義務という民事上の救済のための法理です。それを安衛法とどう関係付けていくかが大きな検討テーマになります。

ワーキンググループ自体は、今年の 9 月ぐらいからですかね、今月までに 5 回開催していきまして、きょうはこれまでどういうことをやってきたかということの内容を大まかに報告したいと思います。

第 1 回、第 2 回は……

三柴：ごめんなさい、口を挟んで申し訳ないのですけれども、法学関係以外の方に申し上げますと、要するに安全衛生法違反があったときに民事裁判ではどう考えるかということと、それから民事裁判を使って安衛法を守らせられないかという議論になっていることです。以上です。

井村：そういうことで、すみません、少しはしよりました。ということで、これまで 5 回ほどワーキンググループで検討してきた概要をお話しさせていただきたいと思います。

1 回目、2 回目は三柴先生からメモを頂きました。それは安衛法の規定をどう分けていくかということで、そもそもの安衛法の私法的な効果をどう見ていくべきかをまず検討しています。

安衛法の私法的効果を考えるときには、労基法と安衛法が相まって、労働者の安全衛生のための快適な職場環境の形成があります。それで、労基法の 13 条がいわゆる強行的、直律的規定があって、それに安衛法が合わさる形になっていますから、私法的効果が一定程度認められるところになります。

ただ、安衛法の立法の趣旨が基本的には監督取締法規で、必ずしも私法的な効果を意識していませんので、そこで、安全配慮義務を考えていく上で、安衛法の規定をそのまま安全配慮義務の内容とするのは少し難しいところがあるだろうと。そこで、どう考えていったらいいのか大きな議論の中心になりました。

安衛法自体が予防的な形で、監督取締でやっていますので、例えば監督官などの方々が実

際に法を使って監督をしていき、予防を図っていくことになるわけですが、その民事的な責任を考えていくときに、安全配慮義務や注意義務の中身を安衛法の規定で取り込んでいくということで、予防的な活用が図れるのではないかと。ですから、安全配慮義務の中に具体的な安衛法の規定を幾つか読み込んで、予防的な活用を図っていく。それで、同時に災害発生に対する民事的な責任の追及も図っていくことが考えられます。ただし、安衛法の規定を安全配慮義務的などところに読み込むためには、具体的な危険性がどういうところにあるのかがはっきりしていないと難しいので、その辺も含めて検討していかなければならないだろうということになっています。

その後は、いろいろな分類の方法がありまして、安衛法が多種多様な当事者に向けて多種多様な規定を行っているということで、そこから安衛法の規定の分類を三柴先生が本当にいろいろな観点からまとめていただいています。

それを全部説明すると長くなるので箇条書きでまとめていますが、規定の強さは、罰則付きの義務規定なのか、それとも罰則はないけれども配慮義務や努力義務がある、そういった規定そのものの強さが挙げられます。

分類的に、もう一つは規定の具体性で、単に抽象的に訓示的な形でやるもの、一般的なものを定めるといふのと、それからもう少し具体的な、要するに特定の物質や機械といったものに関して規定を行うといったところで、具体性の違いです。

それから仕様基準・性能基準は、これまで何度もお話に出てきていますが、箸の上げ下げをきちんと埋めるのが仕様の基準で、性能基準は、大まかな枠組みを定めた上でここまでの性能をきちんと満たしてくださいと、やり方に関しては当事者に委ねるという形の話もあります。

それから、あと、法規範性や、抜けていますけれども規制の内容、規制の性質、場面。これは、安衛法の規制を考えていくときに、機械や物質といった物に関する本質的な安全の規定や、あるいは機械の製造者に対する義務から始まって、実際の労働者を雇用する事業者に向けたさまざまな作業環境の促成、管理、健康管理など、そういった事業者に対して課される規定。あとは安全衛生のための管理体制の構築もそうですし、監督官との関係、行政府との関係で、各種の届け出義務がありますと。そのような規制の性質や場面も検討していく必要があります。

その次が名宛て人です。これは誰に向けられているかという話ですが、事業者、労働者、各種の責任者、管理者、それから製造者、検査機関と、これもいろいろとあります。

それから、あとは、特殊な規定というのが、申告権や、危険な場合に待避させるところの解釈論上の権利規定などです。

あとは保護対象による区分。それ以外にも、他の体制、つまり厚労省だけではなくて、消費者や消防庁、経産省などでいろいろな形の保護に関わっていくところもありますので、そういったところとの関係も分類としては入ってくるのではないかという話があります。

そういった分類を意識しつつどうやるかということで、保護の対象に関して、今年の 5 月

に建設アスベストの訴訟の最高裁判決がありましたので、その検討を第 3 回で行っています。こちらは石崎先生から PowerPoint のレジュメを頂きまして、それを踏まえて、一人親方に対する安衛法の責任、適用、それから判決の射程について議論しています。

それから第 4 回は、鎌田先生から「労働安全衛生法の実効性確保と民事的救済」ということで、これもまた報告、レジュメを頂きまして、それをベースにさまざまな議論をしています。

鎌田先生の問題意識が、実効性確保という意味で安衛法は法の目的をきちんと確保できているのか、それから裁判上の民事上の救済が安衛法の法目的の実現においてどういう役割を果たしているのか。それから、民事的救済が安衛法の目的の実現において一定の役割を果たしているのであれば、その救済はどのような形で機能させるのが良いのか。あとは、安衛法の定める義務の中で、いかなる義務が民事的救済に適しているのかという観点から、議論をいただいています。

その議論を検討していく中で、また安衛法の民事的救済を検討する意義はどう考えればいいのかという話になってきたのですけれども、その中で三柴先生が示した方向性が、まずある程度確立された予見の可能性から法律を作り、あるいは補償の基準を作っていくと。そういった一般的に確立された予見可能性に対して、事業者が、いや、これは予想ができない、あるいは事業者の側で個別的に予見可能ができる、できないということを抗弁的にやっていくという構造があるのではないかと。

その中で法律は、ですから、ある程度確立されたリスクに対して法の網を及ぼす形になりますので、新しいリスクに対してどう対応していくかに関しては、法律を作っていくという仕組みからすれば、どうしてもやはりある程度のタイムラグが出てきてしまいます。そのタイムラグがあっても、でもリスクそのものは現に存在していますので、その新しいリスクに対応していく上で、法では定められていないかもしれませんが、では民事的な救済では一切できないのかと。法律の規定がなければ救済できないのはおかしいだろうというところで、仕組みを考えていくべきだと。

そう考えていくことでいえるのが、体制をつくることと手順です。これは要するに、法律的には具体的にこういうことをこうやりなさいという仕様の的にやっていくところが多い中で、例えばストレスチェックなどでは、ストレスチェックを取りあえずやって、そこで出てきたものに関してどう対応するかは特に法律上は何も言いません。ですから、そこからリスクを探してというか見つけてそのリスクを管理していくところで、法律の義務規定という形ではなく、法律は検査やその他のガイドライン、性能要件などで、ある意味事業上のほうに含みを投げていくと。それで、事業者で事業所における固有のリスクを探して行って、そこでリスクを管理していく。

そういう体制ができていく中で、法律には定めのないリスクに関する損害が発生したときに安衛法では対応できませんが、では、こういう体制をつくるということは、今、安衛法でやっていますので、その体制をきちんとつくっているかどうか。きちんとつくって、リス

クを把握して、それでもまだという話でしたら仕方がないかもしれませんが、体制ができていない、体制をつくったけれどもきちんとリスクを管理していないなど、法律の規定が必ずしもないところで体制ができていないか、できていないかというところで、何かしらの責任を追及することはできないのかということになりました。

これを仮に名前を付けて「安全管理体制整備義務」という言い方をしています。これは、物や機械などの話ではなく、体制をつくるというところの義務です。これをどう安衛法の中で私法的効力を見ていくかをやったのが、前回、第 5 回の議論になります。

これを安全配慮義務の一内容とするか、私法的効力を持ち得る別なものとして位置付けるかというところがまずあります。ここからはまだ議論としては途中の話になりますので、各先生方の議論等をそのまま載せています。直接的な損害を回避するための義務として安全配慮義務を考えますと、体制整備そのものを安全配慮義務の内容にするのは少し違和感があります。ただ、安衛法は本来的にリスクの評価を法の中に取り込んできていますので、その体制整備において私法的な効果を与える意義はあるのではないかと。あとは、本質的にリスクかどうか不確定な事象に対して、そうした事象をリスクではないから無視するのではなくて、体制整備の中でその評価を行って、体制に応じ対処する、あるいは対処したということ安全管理体制義務ということを見ていって、そこが果たされているかどうかを考えていくのはどうかということでした。

あと、私法的効力の話の中で、産業医選任に関する安衛法上の規定というのが産業医契約のひな型にそのまま条文として取り込まれていますので、その産業医選任はそのまま安衛法 3 条の私法的効力を認めるというような、契約の解釈を通じて私法的効力を認められるのではないかという話もありました。これは、安衛法の 3 条の規定をそのまま取り込んだとしても、産業医の業務はひな型的なところにとどまるものではありませんので、そこから安衛法の私法的効力を考えていくのはそれほど重要性はないのではないかという話になっています。

取りあえず具体的な規定を民事救済法理ということで、救済方法もいろいろとある中で、差し当たりでは損害賠償の可否を中心として議論を行うことになりました。その他の救済法理については、余裕があれば別に扱うという方向で進めています。

それで、規定の分類に関しては、これも差し当たってということですが、規定の強さをベースに議論を行っています。そこで一番強い規定が罰則付きの義務ですので、それに対する私法的な効果の扱いをどう考えるかで議論しました。事業者直接労働者の安全確保のための措置を講じることを義務付ける規定については、私法的効果が認められることに関しては異論がないと。ここは特に問題がないのですけれども、安衛法の規定の中には、労基署長に対する報告や届け出を罰則付きで事業者義務付ける規定があるのですけれども、そういった規定に関しても損害賠償請求の根拠となり得るかどうかが、この辺は疑問があるということで、議論になっています。

化学物質対策における届け出義務は、事業者の使用報告を義務付けることで、国が化学物

質の情報収集を行って、それを対策に還元するという性質を持っていますので、他に安衛法違反がない状況の下で事業主の責任を追及していく上では、こういった報告義務違反を含む間接的事実、要するに直接は具体的な法規定の違反がない中で、間接的に法の履行をしていなかったというところで裁判所が損害賠償請求を肯定することは、過去にもそのような事例はありましたので、その意味では私法的効果を認めてもよいのではないかとことです。

ただ、それに対しては、やはり根拠となり得ることに関しては肯定できますが、損害賠償請求という具体的な救済との関係でいいますと、法律の違反と損害との間の因果関係の有無が焦点になってきますので、当該条項以外にも法違反がある中で発生した損害であれば間接事実の一つとして扱い、そこで検討していくことはできますけれども、他に法違反がない状況の下で損害との因果関係を肯定するのはなかなか難しいのではないかとことです。

最後は、少し話がぶれてしまったところですが、安衛法 30 条 2 項に基づく指名をしていなかった違反が認められた事例がありまして、それは当該規定の私法的効力を認めてもよいのかが議論になりました。ただ、これは罰則付きの義務規定ではないということで、違反が肯定されていれば安全配慮義務の一内容とまで評価するのは難しいのではないかと、監督行政のために申告や届け出が事前に行われるというのがその趣旨ですので、労災の防止という観点からは間接的な措置に過ぎませんので、やはりそこから私法的効力を認めるのは難しいのではないかと、5 回目が終わっています。

今後はさまざまな規定の、もう少し具体的に内容を踏まえた効力を個別に検討していくとともに、損害賠償義務以外の履行請求や差止請求なども余裕があれば議論していきまして、その上で、恐らくは安全管理体制義務を安全配慮義務の一内容とするか並列的に別なものとして扱うかという話ですが、安衛法の私法的効力を考えていく上で、こうした体制を整備する義務をどう安全配慮義務の中に取り込んでいくかというところで議論の方向性が定まってくるのではないかと考えています。

だいぶ長くなってしまいましたけれども、報告は以上です。

三柴：ありがとうございます。先に一点だけ言いますと、鎌田先生からの問題提起で、産業医契約に医師会が示した産業医契約のモデルを取り込む。といいますのは、医師会のモデル契約書は、安衛法の 13 条や安衛則の 14 条に書いてある産業医の仕事をほぼ引き写しのように書いていますから、それがそのまま民事裁判でも契約の内容として認められる方向ではどうかと、鎌田先生から問題提起といいますか提案が示されて、私がそれにコメントを発信させていただいたことが前回の議論であったと思います。

私の話は、やはり民事裁判といえども法律家の独壇場ではなくて業界事情というのでも考えなければいけなくて、これは森先生が今前線だと思えるのですけれども、産業医もいろいろな専門性や背景の人がいて、これは得意だけれどもあれは不得意というようなことが当然あります。化学物質に詳しい産業医はたぶんほとんどいないと思います。そういう中で、法

律上、あるいは法規則上書いてある産業医の仕事が全部契約の内容になって、それを怠っていたら契約違反だと。

あるいは、それによって被災が生じたら損害賠償責任をとなるとやはり大変ですので、そこは業界に詳しい先生とそれから法律の専門家とが対話しないといけないと思っています。

鎌田先生もそこはよくご承知の上で、あくまでも腰だめの案として示されたという経過もありましたので、その辺りは井村さんにもくんでもらえたらと思っています。前置きが長くなりましてすみません。

先生方から、どの角度からでもご意見、コメント、質問なりがおありでしたらお願いいたします。

吉田：吉田ですがよろしいでしょうか。

三柴：はい、お願いします。

吉田：貴重なご報告をどうもありがとうございました。興味深く聞かせてもらいました。

一点、安全配慮義務の履行を確保する体制の構築ということをおっしゃったかと思えます。ご承知のとおり、労災民事の損害賠償の分野では、とりわけ過労自殺あるいは過労死の分野ですけれども、会社法上では取締役会に内部統制の体制づくりの義務が課せられています。それは安全配慮義務の履行体制の構築義務や補償義務、確保義務ということで、同志社大学の＝土田＝先生などは非常に強調しておられるかと思いますが、企業の側が、民事上そのような労災が生じないように、安全配慮義務を履行する体制を構築する義務が課せられています。

そのような視点から法律上の義務付けを根拠付けるということ、裁判例でよく言われている長時間労働やメンタルヘルスの関係だけではなくて、もう少し射程を広げて、安衛法上のいろいろな重要な義務を守らせるような体制を、企業、取締役会がきちんと履行していなかったということを問題にして、そして、会社法上、民事法上の責任をきちんと果たさない、それを果たしていないときには損害賠償義務を負うことも理論的には考えられるのではないかと、ご報告をお聞きして感じていたのですけれども、いかがでしょうか。

井村：会社法の取締役の責任についてのところまでは、まだ議論に上ってきていませんので……

三柴：私は前回言わなかったでしょうか。取締役の個人責任、ですから会社法の 429 条、またそれに関係する 348 条 3 項、4 項、同法施行規則 100 条あたりですよね。吉田先生は大庄事件やサン・チャレンジ事件などを念頭に言われていると思うのですが、現にそういうことを強調する判決が出ており、それはそれで私も『労働法の争点』か何かで書いたこともあります。

前に一応整理をしたのは、要するに、安衛法を知らないと管理体制づくりの重要性が分からないわけです。何度も言いますが、再発防止策ばかりを定めていた時代から、管理体制を強調する法制度が変わって、労災が減りました。さらに今、新しいリスクに対応しなければいけなくなっていますから、ますます管理体制が大事になっています。

以前、胆管がん問題についての取り締まりが管理体制違反と、整備の違反ということで逮捕されたのは別件逮捕的というご意見もありましたけれども、やはり管理体制を組み立てることの重要性は変わりません。ただ、法律家は、それは実態としてそうだ、政策としてそうだけれども、法律はまた別だと、分けて考えてしまいますから、それをきちんと法律論に取り込むには自分らが認めないと駄目ですと。石頭のままでは、なかなか議論がかみ合わないのです。他方、裁判所は何とか結論を妥当なところに持っていくために理屈を考えますので、体制整備義務違反とたぶん言いやすいんだと思うのです。学者がきちんとそれを必要だと論理的に認める必要があると思います。

たぶん前回もそういう議論はあったと思います。私からも言ったような記憶があるのですが、井村さん、いかがでしょうか。

井村：誰がというところまではたぶん言っていなかったと思います。今回は、取締役なりそういうところの話で出たと思うのですけれども。要するに、今のところだと、事業者に向けてストレスチェックなどの仕組みがありますけれども、それは必ずしもリスクそのものを法律上どうしなさいというのではなく、とにかくチェックをしなさいというところがあります。そこから先に関してどうするかは、法律は何も定めていません。ただその中で、例えば長時間労働に対応するということで、長時間労働の基準を守っていても現実に精神障害を起こしてしまったときに、ではストレスチェックをやって、長時間労働ではないかもしれないけれどもある労働者のリスクが認められ、それに対してどう対応していくかは、法律の規定は完全に順守している状態でも、リスク管理という観点からは不十分な状況というのがもしかしたらあったのかもしれないという話ができます。

そこから、では、ストレスチェックをやっています、リスクを見つけました、何もしてませんでしたと。そこは法律上は何も定めていないところですよ。長時間労働の規定を順守していれば、取りあえず法律上の問題は何もありません。ストレスチェックもやっています。リスクはありました。そこに、それをどう管理するかまでは法律は定めていませんので。ですけれども、そこをきちんとやっていないから実際に精神障害が発生しましたというような場合の責任を、この安全管理体制がきちんとリスクを管理して回していないという話でどう位置付けていくかということと、僕はそういうイメージですけれども。

吉田：すみません、また口を挟んで申し訳ないのですけれども、ご存じかとも思いますが、例えば平成 27 年の「公立八鹿病院組合ほか事件」という事件がありましたが、これは公立の病院で長時間労働や、パワハラも絡んでいましたけれども、そういったことが原因で医師が過労自殺したという事件だったと思います。

その判決の中では、安全配慮義務を履行できるような体制をきちんと病院が構築すべきであったと、具体的な内容に結構踏み込んで書いていました。それは必ずしも安衛法や安衛則に書いていることばかりではない、もう少し広い視点でそれぞれの事案に応じてということなのでしょうけれども、例えば産業保健スタッフ、医師による面接指導だけではなくて、面接指導や相談を受ける体制をきちんと整備すべきであったということや、あるいは健

康カウンセラー、産業カウンセラーも含めて、いるのですから、きちんと相談指導の体制をつくるべきであったなど、そのようなもろもろの健康を害してしまうような体制自体を防ぐような体制を病院として構築すべき義務があったということを論じているかと思うのです。

その理論的な根拠をいろいろ考える必要があるかと思うのですけれども、信義則ももちろんありますが、そういった裁判例も念頭に置きながら、安全配慮義務の履行体制の構築義務を考えるのは意味のあることではないのかと、ご報告を聞いていて少し感じたような、あまりまとまっていませんが、そういう意見でした。

井村：そういうところを本当に今回まとめていきたいと、私個人としては思っているのですけれども。一応、民事的救済というところもありますので、あくまでも私法的効力が裁判で使われるということは、それに何かしらの損害なりがあって、あるいは損害の発生の危険があって、それに対して裁判で救済を求める。

そうやるのが安衛法というか安全配慮義務も含めて、快適な職場をつくっていく上で予防的な効果というのですかね、実際の救済ももちろん重要ですが、そういう裁判の中で救済が行われて、そこで理論が確立していくことによって、予防的な義務が確立していけばいいと考えていました。今頂いた病院の事例なども、やはり非常に重要なことを指摘していただいていると思いますが、それをもう少し整理整頓して法学的に何か出せればと考えています。

鎌田：鎌田ですけれども、今、時間は大丈夫ですかね。

井村：時間がありませんよね。

鎌田：5時からでしたら、別に特段しゃべる必要もないのかもしれないのですけれども。ただ、気になっているのは、いわゆる安全配慮義務の一般的な要件の問題で、要するに安全配慮義務は、事故あるいは損害発生の予見があるときにいかなる損害回避措置を講じるのがポイントで、それはまさに状況においてさまざまで、その中にいかなる、いつてみれば具体的な特定の損害回避義務を負うのかは、裁判所がその中でさまざまなものを考えて、その中に体制整備的なものも当然入りますと。それは別に安衛法にかかわらず、さまざまな法律で定めているさまざまな義務も、いわば安全配慮義務の損害回避義務の中に組み込むのは、それは広く考えればいいという問題です。

ただ、ここで議論になっているのは、あくまでも安全衛生法の実効性、エンフォースメントをどう確保する上で、民事的救済はいかなる役割を果たすのかということだったのです。その中で、もちろん今言いましたように、一般的な安全配慮義務の問題と、ことさらに安全衛生法の義務を分ける必要はないのではないかとすることがあります。

先ほど山形水産事件で少し説明がありましたように、山形県水産公社事件は、要するに複数の事業者がいる中で元方事業者を指定しなかったことが安衛法違反なのです。その安衛法違反を理由として安全配慮義務違反をしたわけです。つまり原因は、要するに、アンモニウムという有害物質が船内に充満して人が死ぬという話ですけれども、具体的に損害回避

措置を講じる上で、どのような損害回避措置を講じればいいのかという問題の前に、そもそも元方事業者を指定する義務が安衛法で定められているのにそれをしなかったから義務違反で、そのことが損害責任を引き起こすという議論でした。いや、それは確かに安衛法の義務違反ですけども、安全配慮義務違反ではないでしょうという＝発想＝になったのです。

ですから、そうすると、安衛法で定めた義務違反がそのまま、要するに、安全配慮義務違反として構成して、かつ、その措置を講じたからといって損害回避の因果関係はないのですと構成するのか、一般的に安全配慮義務の問題として、そういったことまで全体として、安衛法は単なる一考慮要素にしか過ぎないと考えerのかは違いが出てきて、そこを山形県水産公社事件の弁護士さんの考えでは、まさにその一点で攻めていくというか、安衛法違反で攻めていくということでした。

そういうことがあって、そういった考え方が、果たして安衛法の実効性確保という観点からどう捉えたらいいのか。それが第一点です。

もう一つは、損害賠償の問題であれば、今言ったように、さまざまなことを、損害が発生した後にどういうことが考えられるかということになるのでしょうかけれども、いわゆる履行請求の問題を考えた場合に、まだ損害が発生する前に、労働者のほうで安衛則で定めている義務を果たしなさいと履行請求できるか。

あるいは、それを履行しない限りは、要するに就労を拒否できるかという問題につながって、それが民事的な救済として争えるかという問題につながるのではないか。そういったことから、特別に安衛法上の民事的救済を考える意味があるのではないか。私はそういう考えから、この問題を考えてみようかということになったわけです。以上です。

井村：ありがとうございます。

【中村安全課課長補佐による建設アスベスト訴訟にかかる検討状況報告】

三柴：ありがとうございました。5時になりましたので、中村さんにおいていただいていますので、お話をいただきたいと思います。中村さん……。

中村：中村です。

三柴：よろしくをお願いします。

中村：よろしくをお願いします。ビデオがうまくつながりませんので、取りあえず音声だけで失礼します。

三柴：分かりました。スライドはどちらで動かしましょうか。

中村：では、私のほうで。

三柴：はい、分かりました。では、共有権を設定してありますので、よろしくをお願いします。

中村：画面が出ていますでしょうか。

三柴：まだです。今出ました。きょう、冒頭にご紹介しましたけれども、今、安全課の課長補佐の中村宇一氏です。もう長く関わっていただいていますけれども、きょうは行政、とりわけ安全衛生行政が先般の建設アスベスト訴訟をどのように捉え、どのように活用しよう

としているかのお話を、言える範囲でお伝えいただくということで、特にお話しいただくことになりました。では、よろしく願いいたします。

中村：今ご紹介いただきました厚生労働省安全課の中村と申します。本日はよろしく願いします。

三柴先生からお話がありましたように、今、厚生労働省で、5月に出された建設アスベスト訴訟の最高裁判決を踏まえて、安衛法令をどう見直すかの検討を進めています。法令改正を2段階に分けてやろうという話になっていまして、今日はその1段階目について、今、パブリックコメントをやっている最中ですけれども、本年度中、3月までにまず第1弾の法令改正をするということにしていますので、その中身を少しご紹介させていただきたいと思います。最後に、第2弾に向けた動きもご紹介できればと思っています。

まず、スライドは非常に簡単に書いていますけれども、もう先生方もよくご承知かと思いますが、これまでは労働安全衛生法は、今お見せしているスライドの1条の目的の規定のところにもありますが、基本的には労働者の安全と健康を確保するというので、そのための措置義務をその雇い主である事業者に課すことを基本としていて、われわれ行政も基本的には労働者が保護対象ということで運用してきました。

5月に出された最高裁判決では、1ページ進んだこちらに具体的に判決文からの抜粋を書いていますけれども、先生方もご承知かと思いますが、石綿についての国の規制、権限が争われた裁判ですので、その中で特に採り上げられていたのが、57条の、今の法律でいうとラベル表示規制、それから22条の規制ということで、こちらは現場への掲示をする義務のもとになっている条文が争点となっていました。

今回の判決では、57条の関係の考え方でいいますと、57条は物の流通を規制する条文ですので、物の危険性に着目した57条の規制は、確かに条文そのものにも労働者ということとは限定して書いてありませんけれども、これはそのものを取り扱うことによって危険にさらされる者は労働者には限定されないということからして、そのものを取り扱う者であって、労働者に該当しない者も保護する趣旨だということが、まず一つ、判断として述べられています。

その判決の補足の考え方として書かれているのが、安衛法の目的規定についても言及していて、確かに、先ほどお見せしましたように、労働者の健康と安全の確保が一義的な目的としては書いてあるのですけれども、それと併せて、快適な職場環境の形成は労働者に限定されていないということで、労働者と同じ場所で働いて健康障害を生じるおそれがあるのであれば、労働者以外は当然保護の対象外になるとは解釈できないという判断をされています。

それから、先ほど申し上げた、今回の改正に一番関わってくるのですけれども、22条に基づく現場への危険性の表示の義務については、危険な物質を扱う作業場所という、場所の危険性に着目した規定ということで、その同じ場所にいる労働者以外の方も当然保護する趣旨のものだったという判断をされたということです。

現状は、今申し上げた 22 条は、ご承知かと思いますが、1 ページ目の下に書いてありますとおり「事業者は、次の健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない」ということで、この条文にぶら下がって、いろいろな省令を規定しているものです。現状の省令の中では、ほとんど全ての規定が労働者ということで限定して書かれていますので、今回の判決を踏まえて、労働者だけではなくて、労働者と同じ場所で働く労働者ではない人も保護するというのが 22 条の解釈だと解釈変更されてしまいましたので、省令を見直さないといけないという状況に、今、なっているところです。

今回、この判決を踏まえてどういう考え方で見直しをしようとしているかが 3 ページ目にあります。まず、安衛法 22 条が労働者と同じ場所で働く労働者ではない者も保護する趣旨という判断をされたということですので、基本的には労働者以外の者についても労働者と同等の保護を規定するように全ての条文を見直していくということを、今、やっています。

いろいろな場面が想定されるのですけれども、一番分かりやすい建設業の場合を想定して、絵を描いて整理をしています。

基本的に、事業者にかかっている義務は、危険有害な作業をさせる時に労働者に対して保護措置をする、この黒の下向きの矢印のところですか。それからもう一つは、その危険な作業場を立ち入り禁止にしたり、事故が起こった時に待避させるというのは、作業そのものに従事していない労働者も保護対象としている。左向けの保護措置の矢印のところですか。これが現状の規制です。

今回やろうとしているのは、それに加えて、作業の一部を請け負わせる場合、それは一人親方が請け負う場合もあれば、別の 2 次下請け業者が請け負う場合もあるのですけれども、その場合にも自社の労働者と同じような保護措置にさせるということを事業者に課すというのが①です。

それからもう一つ、②として右側に出ている赤の矢印で、同じ作業場所にいるということで、自社の労働者だけではなくて、他社の別の作業をやっている労働者や、そこに資材を搬入してくる業者、そこの警備をしている警備員といった、その場所で何らかの仕事をしている人も保護措置の対象に入れていくと。こういうことを、今、やろうとしています。

先ほど申し上げましたように、22 条にぶら下がっている省令は 11 個あります。石綿障害予防規則など 11 種類の省令がありますので、これらを全てこの考え方に基づいて改正していこうということです。

一つ、請負に出す場合の整理ということで、どこまでを範囲にするのかという議論がありました。全ての作業を請負に出してしまう場合も今回の対象にするのかどうかだいたい議論になったのですけれども、ここの 2 つ目の丸にありますように、今回、労働者と同等の措置を講じさせるのは、作業の一部を請負に出している場合に限定しようということに整理をしています。そうした趣旨は、全部を請負人に出している場合に、その事業者は発注者もしくは注文者という立場になってきてしまいますので、安衛法の法体系上、そうやってきますと、22 条ではなくてもう少し別の、31 条など、そういう注文者のほうの条文の関係にな

ってきてしまうのではないかという議論がありまして、今回は、取りあえず作業の一部を出している場合ということで措置をしようという整理になっています。

それからもう一つ、少し細かい話ですけれども、実際の現場ですと、労働者と下請けが混在して作業していることはよくあるわけですけれども、下の絵にありますように、必ずしも常に一緒にいるわけではなくて、請負人だけが作業しているような場面も作業の一部には出てくるだろうということで、こういうものを対象にするのかどうかということも議論になりました。一連の全体の作業を一つの請負の単位として見るのであれば、一時的に請負人しか作業していないという場面においても事業者に対して保護措置の義務を課すということは、全体の一部ですので、そういう整理にするべきということで、今回整理をしています。

それからもう一つ、ややこしい議論となっていたのが、特に建設業は重層下請けになっていますので、下請けに対する措置はいったい誰が負うのかということです。今回、われわれの整理の中でこういう方針でいきましたとしたのは、請負契約を結んでいる相手方に対する責任を、発注者たる事業者に求めていこうということです。この絵にありますように、自分が契約を結んでいる直下の請負人に対する措置をそれぞれが負っていくということで、1 次下請けは 2 次下請けに対して、2 次下請けは 3 次下請けに対して、一人親方については、それぞれがもし契約しているのであればその契約の相手方の一人親方に対して措置義務を負っていく。こういう整理をしましょうということになっています。

具体的に、労働者と同等の保護措置といえるのはいったいどういう措置なのかということですが、これよりもこちらのほうが分かりやすいかもしれません。

今回、安衛法の中で、労働者に措置義務を課しているものを少し類型で分類して、その分類ごとに請負人に対してはどのような措置を求めていくのかを整理しています。

先ほどの説明にありましたように、まず、危険有害な作業を行う場合の請け負わせている請負人に対する措置は、4 種類ぐらいに安衛法の規定は分かると整理しています。その 4 種類は、1 つは設備の設置義務とその稼働義務が安衛法の中に書かれているのですけれども、そういった設備関係の規定です。それから、2 つ目は、実際に作業する時の保護具の使用義務の規定。それから 3 つ目は安全確保のための作業の手順や方法を規定しているもの。4 つ目として、汚染されてしまったときの除去。こういった 4 つの類型にだいたいの規定は分けられるということで整理しています。

労働者の場合は、設備の設置や稼働であれば、設置義務、稼働義務がそれぞれ掛かってきます。保護具は使用義務、作業方法は順守義務、汚染も汚染除去義務という、指揮命令を前提とした義務がそれぞれに掛けられています。

請負人に対しては、今回は指揮命令関係がない請負人に対してどこまで措置義務を掛けるかということで議論をしました結果、1 つ目として、設備の設置義務はそもそも請負人に請け負わせるから新たに設置するというのではなくて、労働者に作業させる時点でもう設備を設置をしていますので、設置義務自体は変える必要はないだろうということにしました。一方、局排を稼働させる、換気をするなどということについては、請負人だけが作業

しているときには、事業者自身がそれをやるか、もしくは一人親方や請負人に使わせてあげる許可をさせるといった義務になってくるのではないかということで、稼働義務としてしまうと事業者がそこに常駐をして、その設備の管理をしなければいけないことになってしまいますので、使用許可も含めての配慮義務でやろうかという整理になっています。

それから、保護具の使用義務については、これも指揮命令がありませんので、請負人に保護具の使用を義務付けることは難しいので、保護具を使用する必要があるということを請負人に周知させる義務を求めると。作業方法も同様に、こういう作業方法の順守が必要ということを請負人に周知させる義務を事業者に課すと。汚染除去も同様に周知義務ということで、今回は指揮命令がないけれども、労働者と同等の保護措置を講じさせることの担保の手段として、周知義務ということで、請負契約関係のところは整理したらどうかということになっています。

2つ目の、同じ作業場所にいる人に同等の措置を求めるということについては、これも類型化をしていきますと、だいたいこの4つぐらいに分けられます。

1つは、危険箇所に立ち入りを禁止する、それから、2つ目は喫煙や飲食を禁止する、3つ目は危険性についての掲示をする、4つ目は事故発生時に待避させるということで、労働者にはそれぞれ義務を掛けています。この類型を見ていきますと、これは別に業務上の指揮命令関係があるからこういうことを求めるというよりは、そこで作業している事業者が、場所自体の管理、使用の権限を有していることを背景とした措置なのだろうという整理をしています。

そうであれば、労働者であろうが他社の方であろうが出入りの業者であろうが、その場所の管理使用権限を背景ということで、同じように立ち入り禁止や喫煙・飲食禁止、掲示をして知らせるといったことは義務付けられるのではないかということで、こちらは措置義務の対象を労働者以外にも広げていくということで、同じ内容の措置義務を課していくという整理をしました。

今の説明は若干漠然としているのですけれども、具体的な条文のイメージで落としていきますと、順番に、1つ目の設備の稼働の配慮義務は、例えばこの石綿の規則でいきますと、排気措置について、現状は労働者による作業が行われている間稼働させなければならないとなっていますが、それにこういう規定を追加するというで、一部を請負人に請け負わせるなら、請負人が作業している間稼働させるように配慮しなければならないというような新たな規定を置くこととしています。同様の条文は全てこのような改正を行うこととしています。

それから、先ほど申し上げた周知義務が中心になっていく保護具の使用については、労働者についてはマスクを使用しなければならないという義務が掛かっているのに対して、請負人については、マスクを使用する必要がある旨を周知させなければならない、こういった規定を順次置いていくというものになっています。

同じように、周知になっています安全確保のための作業方法についても、労働者について

はこの水準で作業しなさいということになっているものを、同様に、周知をさせるという規定を置いていくことです。

汚染除去も同じです。汚染除去させるというのを、汚染除去する必要がある旨を周知させる、こういった形になっていきます。

立ち入り義務の対象を広げると申し上げていた、先ほどの、同じ場所にいる方ということで、その場所の管理権限、使用権限を背景とした義務付けについては、例えば、今は、労働者が立ち入ることを禁止し、その旨を見やすい箇所に表示するというのを、労働者ということではなくて、作業に従事する者と置き換えていく。こういうことをやろうということなのです。

飲食禁止も同じように、作業に従事する者という形で置き換えていきます。この場合の作業に従事する者は、危険有害作業だけではなくて、その場所で行われるあらゆる作業ということになりますので、当然出入りの業者等、あとは警備員なども、そこで業務をしている人は全て含まれているという整理にしています。

待避や掲示も同様に、対象を労働者以外を対象に加えるということ考えています。

今の状況をご説明しますと、パブリックコメントを去年の暮れからやっています、1月31日の労働政策審議会に今ご説明したような内容の省令改正案を諮問して、本年度内に公布して1年後に施行するというように考えています。

冒頭に2段階でやると申し上げたのですけれども、今やっているこの改正は、取りあえず最高裁で国側が負けた22条についての見直しをまず優先してやるということを進めているのですけれども、先生方もご承知のように、安衛法は別に22条が特別な規定ではなくて、ここにありますように、機械の規制や建設作業に関する規制など、22条と同じような、対象を労働者に限定を条文上はしていない規定があります。

その保護対象に労働者以外を入れていくということになりますと、これらも含めての今回と同様の改正をしていかなければいけないのではないかとということで、まずそれを第2弾の1つ目としてやろうと考えています。

それからもう一つは、審議会の中の議論でもあったのですけれども、そもそも労働者以外を対象に入れるということになっていきますと、安衛法の規定も全般的に見直したほうがいいのではないかと指摘も出ています。そもそも今の目的規定も、基本は労働者の保護を前提にしているのですけれども、本当に安衛法の位置付けとして、労働者に限定しない形で保護対象を広げていくことになるのであれば、例えば労働者以外の保護の措置の義務を誰が負うのかについて、発注者や元請け、もしくは一人親方らの個人事業主自身の責任なども整理していく必要があるのではないのかという議論もこの労働政策審議会の中で出されています。ということで、今後こういった議論も進めていこうとしています。

このページに、別途検討の場を設けて検討を進めていくとしていますけれども、今のところ、来年度に各方面の専門家の方に入っていただいた検討会を設置して、そこで議論を進めていこうと考えています。

若干はしりながらでしたけれども、私からの説明は以上になります。

三柴：ありがとうございます。時代状況の変化もありますけれども、安衛法がそもそも抱えていた積み残し課題ともいえるものが、最高裁の判決も契機に、今表に出てきて、どうしようかと問われている状況かと思えます。

思いますに、家内労働法でも、労働者が家族の一員である補助者に対して、自分も労働者だけでも守らなければいけないという立て付けになっていることなども、いろいろと考えていかなければいけないという感じがしました。

中村さん、2～3の質問を受けるのはいいですか。

中村：全然大丈夫です。

三柴：ありがとうございます。では、少し絞っての質問をお願いしたいと思います。どなたかありましたら、お願いいたします。

畠中：畠中ですけれども、よろしいですか。

三柴：お願いします。

畠中：まず、中村さんにお礼を申し述べたいと思います。土曜日なのにかかわらず、こういう場に出てきていただいてありがとうございました。

それで、われわれは頭が古いのかどうかはあれですが、労働安全衛生法の、例えば 20 条から 27 条までの規制が、私は労働安全衛生法の基本中の基本の規定だと思っているのですが、その義務主体は事業者です。事業者の定義は、安衛法の 2 条に「事業を行う者で、労働者を使用するものをいう」と書いてありますので、20 条から 27 条で言っている事業者は、当然、労働者を使用するもので、その労働者は当該事業者と雇用契約関係にある労働者に限られているということですと来たと思います。

今回、例えば請負等につきまして配慮義務などが書かれます。

配慮義務は、別にとりか、配慮をするだけの話ですから、いわゆる実施命令で、委任命令ではないのでしょうから、それはそれとしまして、例えば表示の義務や立ち入り禁止の義務、あるいは周知の義務となってきますと、これはいわゆる義務規定だろうと思います。こういう義務規定につきまして、22 条を根拠として、22 条の委任命令として位置付けて、違反した場合には罰則が適用されていくということになるのでしょうか。そうすると、この 50 年間ずっと維持されてきた、いわゆる事業者の解釈の範囲というのでしょうか、そこが大きく変わらなと思うのですが、省令ですから別に法制局に相談されていないのかもしれませんが、法制局辺りもどう考えているのかと、そこら辺りも知りたいところです。よろしくお願いします。

中村：ありがとうございます。実はわれわれも先生と同じ思いを持っています。今回の最高裁の判決が、これまでの 50 年の安衛法の考え方や運用をひっくり返す判決だとわれわれは捉えています。おっしゃるように 22 条は、当然、労働者を雇用している事業者に限定して義務主体が掛かっていますので、確かに条文上は労働者の健康障害を防止とは書いていないのですが、自らが雇用する労働者の健康障害を防止することを前提として書かれている条文と理解して、そういう運用をしてきました。

ただ、今回の判決ではそれは違うということを言われていて、この 22 条に基づく省令の制定権限として、労働者以外を規制保護の対象としなかったことの違法性が認定されたという判決だとわれわれとしては理解しています。そういう意味では、安衛法自体の条文の改正ではなくて、最高裁による解釈の変更と理解しているのですけれども、この 22 条に基づく措置を労働者以外に広げるということをしていかなざるを得ないと思っています。

そういうことでいいますと、今回、今ご説明したような周知の義務や掲示の義務といったものは、全てこの 22 条、安衛法でいうと 27 条で省令委任されていますけれども、それを根拠として事業者の義務として置いていくと考えていますので、先生がおっしゃったように、違反であれば、当然この 22 条根拠の罰則の対象になっていくと整理しています。

畠中：ありがとうございます。ただこれは、本来ならいわゆる立法で措置すべき大きな問題ではないのかという気がします。例えば、安衛法の 25 条の 2 で、救護に関する措置につきまして特別の規定があります。請負関係につきましては 30 条の 3 でそれを受け止めますけれども、こういう形で、やはりきちんとした法律でもって対応すべき、非常に大きな問題ではないのかという感じがするのですが、その辺りは議論としてはないのでしょうか。

中村：それは、実は労働政策審議会の中でも、法改正しないとできないのではないのかという議論はありました。

とりあえず今回は、最高裁の判決が出て政治的にも急いで対応しなければいけないという状況にもありましたので、省令改正できる範囲でやるのですけれども、先生のご指摘のように、安衛法の考え方や範囲を変えるかなり大きい見直しになりますので、4 月めどですけれども、現在立ち上げ準備を進めている検討会の中で、法改正を頭に置きながら、もう一度、ここの労働者以外に保護を広げることが安衛法の中でどう整理していくのかをじっくり議論しようと考えています。

畠中：ありがとうございます。

三柴：ありがとうございます。

吉川：すみません、三柴先生、私から質問しても大丈夫でしょうか。

三柴：吉川さん、お願いします。

吉川：労働安全衛生総合研究所の吉川と申します。きょうは、本当に貴重なお話をいただきましてありがとうございます。この先のことなどもお示しいただきまして、とても勉強になりました。

実は、弊所で厚労省さんから厚生労働省科学研究費補助金ということで、特に建設業の一人親方の問題に対してまずは現状を把握してほしいということで、本年度から弊所の平岡主任が研究代表者で科研費を頂いて研究を進めているのですけれども、建設業のゼネコンさんや、あとはハウスメーカーさん、そういった方にいろいろとお話を聞いていく中で、やはり労災保険の問題をどう考えたらいいのかを結構皆さんから聞きます。

もしこういった形で、一人親方が今後安衛法の保護対象に入るとなりますと、一人親方の

労災保険はどうするのでしょうか。今までは、事業者や事業者が雇用している労働者は労災保険に入らなければいけなくて、それがあから安衛法の保護対象になっているのかという僕なりの認識なのですが、もし一人親方が安衛法の保護対象に入るとしますと、一人親方も労災保険を払えとなるのか、労災保険は払わないけれども安衛法で保護するという形になるのか。もしその辺で言える範囲でいいですので、教えていただければと思います。よろしくをお願いします。

中村：ありがとうございます。実はそこが、今後の議論でも難しい点の一つかと思っています。ご承知のように、今は一人親方は労災の任意加入で特別加入制度を作って運用しているのですけれども、今回の審議会の議論でも、いわゆる一人親方は事業者なのか、それとも保護されるべき対象なのかという議論はだいぶありました。実態として、いつてしまえば偽装請負に近いのではないかというような、労働者的な扱いをされている一人親方の問題が実際はあると思うのですけれども、恐らく、法律上の議論をしていきますと、個人事業主という立場になってくるかと思っています。ですので、事業者としての責任を負うべきではないかという議論も一方であります。

今後の議論の中で、弱い立場にあるであろう個人事業主に対して、発注者なりがどこまで保護責任を負っていくかという概念の整理をしていくことになるかと思っています。その責任度合いなども考えながら、補償制度をどう作っていくべきかという議論につながっていくのではないかと現時点では思っています。

吉川：ありがとうございます。またこういった非常に大きな流れといいますか、厚労省さんというか国としては、最高裁でこういう判決が下されて本当に大変だろうとは思いますが、日本の安全衛生のことを考えると非常に大きな一歩かと思っています。

すみません、若輩者ながら生意気なことを言いまして。こういった言い方は失礼かもしれないのですが、今後の方向性を非常に楽しみにしています。ありがとうございました。

中村：ありがとうございます。

三柴：あとお一方、鎌田先生、お願いできれば。

鎌田：きょうは本当に貴重なお話をいただき、ありがとう。東洋大学名誉教授の鎌田と申します。

中村：よろしくをお願いします。

鎌田：最高裁の判決が出て、第 1 段階、そして第 2 段階と位置付けて、特に第 2 段階において根本的に検討するといったことで、私としても非常に期待をしています。

そのときに、ぜひ根本的なのというところでご議論いただきたいことは、労働者以外の者という保護対象をどう捉えるかということになるかと思っています。ご存じのように、現在、政府一体となってフリーランス保護を図ってしまして、全世代型社会保障検討会議の中でフリーランス保護が議論されています。大きくは、労働者の指揮命令関係がある者については労働法の適用があり、それが無い者については主に公正取引、優越的地位の乱用を防止するというところで議論があった中で、私もその中で発言をさせていただいて、しかしながら、災害補

償の問題、それから安全衛生の問題は、現在のフリーランスガイドラインの枠からはみ出ていますので、この点について労働政策上の課題をしっかりと捉えて、さらに政府としても取り組むべきと発言しています。そういったことで、恐らく考え方を共有しているのではないかと思います。

その中で、今度はこの一人親方を中心にして労働者以外の者を保護するということですが、ただ、最高裁は、先ほど言いましたように、物の危険や場所の危険という、かなり漠然とした保護理由を考えているのですけれども、私は先ほどの全世代型社会保障検討会議では、やはり雇用に類似する、あるいは何らかの形で労働者とはいえないけれども従属性がある者については、それに準じた形で保護を図っていくということが考えられるべきですし、また安全衛生においてもこの点について考えていくべきではないかと申し上げました。

従って、先ほどの第1段階のところでは、例えば一人親方以外にも、立ち入り業者など、そういった方たちも含んでいたかと思いますが、若干その辺のところの整理といたしますか、やはり雇用類似ということから安全衛生についての一定の保護が拡張されていくという考え方が一つはできるのではないかと思います。

こういった点について、これからの議論ということですが、何か議論があったのであれば少しご紹介いただければと思います。以上です。

中村：ありがとうございます。私自身は、厚労省の中でしばらくやっていた雇用類似の検討会にもオブザーバーとして出ていましたし、今、岸田総理も所信表明でおっしゃっていましたが、フリーランス新法を作るという議論が政府の中でも行われています。その中で安全衛生をどう位置付けるかというのも、まさに、そのフリーランス新法は内閣官房中心でやっていますけれども、そこともいろいろと意見交換しながら整理していこうということになっています。

先生がおっしゃるように、まずは、雇用類似と呼ぶのか何と呼ぶのかはあるのですが、いわゆる準労働者のような方々に対する安全衛生の保護をどう広げていくかという議論も、そのフリーランス新法の中ではあり、当然今回の見直しはそこも範囲の中に入れて議論していくと理解しています。

一方で、今の労働安全衛生法は、労働者、いわゆる労働契約の関係だけではなくて、発注請負関係での規制も法令の中でされていたり、先ほども話にありましたけれども、物の流通に対する規制や、それから建設業の元方事業者責任ということになって場所を管理するというような概念も出てくる、複雑な法律体系になっています。まずは雇用類似の人をどう保護していくかということもあるのですけれども、そもそも、今社会の中で起こっている、労働災害の中でよく問題になるのは、発注者がいろいろな発注条件を付けて発注をしている結果起こっている災害についても、結局責任を問われるのは労働者を使っている末端の事業者ということになってしまっていて、本当にそれでいいのかという議論は中では出ています。

そういう意味で、契約条件を課している、いわゆる作業自体に制約を課している発注者に

対してどういう責任を求めていくのかという議論も、今後の安衛法の見直しの中では大きなテーマになっていくと思っています。

また、こういう危険な業務だけではなくて、いわゆる健康確保のために必要な措置というのも、当然安衛法はその範ちゅうに入れていきますので、例えば IT のフリーランサーなどの方も含めて、どのようにそういう方の保護を図っていくのかも恐らく議論の俎上（そじょう）に上がってきますので、かなり幅広めの議論にはなるとは思いますけれども、先生から頂いた視点も含めてよく整理をしていきたいと思っています。

鎌田：どうもありがとうございます。期待しています。多いに期待しています。

三柴：ありがとうございます。それでは、これで終了としたいと思います。

他に広がりも出ると思いますので私は安全衛生の特殊性と言いたくはないのですが、やはり安全衛生では、リスクを誰がつくり出して、誰が情報と管理権限を持っているかに着目した手当をしていかないといけません。ですから、特に労働法では、従属性に注目し、時代状況の変化があっても経済的な従属性はどうしても死守しようと思えると思うのですけれども、やはり労災を実際に減らそうと思えますと、そこは本質になってくると思います。その意味では、環境法や公衆衛生法の考え方というのも目配せしながらいかなければいけないのかと思っています。

本当に、中村さん、きょうは土曜日なのにいい話をいただいて、ありがとうございました。

中村：どうもありがとうございました。

三柴：では、本日の研究会はこれで終了としたいと思います。皆さま、本当に貴重なご意見をありがとうございました。では、失礼いたします。

鎌田：ありがとうございました。

中村：ありがとうございました。失礼します。

井村：ありがとうございました。

吉田：ありがとうございました。

畠中：ありがとうございました。

建設アスベスト訴訟最高裁判決を踏まえた 一人親方等の保護に関する法令改正について

厚生労働省 労働基準局

労働安全衛生法（安衛法）の保護対象に関する考え方と最高裁判決

安衛法の規定とこれまでの考え方

- **安衛法は、職場における労働者の安全と健康を確保することを目的**としており、これまでこの法律により**保護すべき対象は、事業者に雇用されている「労働者」と位置づけ、運用**してきた。

<参考>労働安全衛生法
(目的)

第1条 この法律は、労働基準法と相まって、労働災害の防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずる等その防止に関する総合的計画的な対策を推進することにより**職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な職場環境の形成を促進することを目的とする。**

最高裁の判断

- 建設作業で石綿（アスベスト）にばく露し、肺がん等に罹患した元労働者や一人親方が、国を相手取り、規制が十分であったかが争われた「**建設アスベスト訴訟**」の**最高裁判決において、石綿の規制根拠である安衛法第22条は、労働者だけでなく、同じ場所で働く労働者でない者も保護する趣旨との判断**がされた。

<最高裁判決の論拠>

- ・ 第1条の目的規定には、「快適な職場環境の形成を促進」とされており、その対象は労働者に限定していないこと。
- ・ 石綿等の有害物に対する措置を事業者に義務付けている第22条では、その保護対象を労働者に限定していないこと。

<参考>労働安全衛生法

第22条 **事業者は、次の健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない。**

- 一 原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等による健康障害
- 二 放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧等による健康障害
- 三 計器監視、精密工作等の作業による健康障害
- 四 排気、排液または残さい物による健康障害

<参考> 建設アスベスト訴訟に係る最高裁判決

建設アスベスト訴訟の最高裁判決（令和3年5月17日）において、以下の点について国の規制権限の不行使を違法とする判断が出された。

■一人親方等の安全衛生対策

- ・ 安衛法57条は、これを取り扱う者に健康障害を生ずるおそれがあるという物の危険性に着目した規制であり、その物を取り扱うことにより危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、所定事項の表示を義務付けることにより、その物を取り扱う者であって労働者に該当しない者も保護する趣旨のものと解するのが相当。
- ・ 安衛法は、その1条において、職場における労働者の安全と健康を確保することを目的として規定しており、安衛法の主たる目的が労働者の保護にあることは明らかであるが、同条は、快適な職場環境（平成4年法律第55号による改正前は「作業環境」）の形成を促進することをも目的に掲げているものであるから、労働者に該当しない者が、労働者と同じ場所で働き、健康障害を生ずるおそれのあるものを扱う場合に、安衛法57条が労働者に該当しない者を当然に保護の対象外としているとは解し難い。
- ・ 本件揭示義務規定（注：特化則38条の3（安衛法第22条に基づく規定））は、特別管理物質を取り扱う作業場という場所の危険性に着目した規制であり、その場所において危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、特別管理物質を取り扱う作業場における揭示を義務付けることにより、その場所で作業する者であって労働者に該当しない者も保護する趣旨のものと解するのが相当。
- ・ 労働大臣が上記の（安衛法第22条等に基づく）規制権限を行使しなかったことは、安衛法第2条第2号において定義された労働者に該当しない者との関係においても、安衛法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法。

■有害性の警告表示の義務付け

- ・ 省令を制定して、事業者に対し、石綿含有建材を使う建設現場における警告表示（揭示）の内容として、石綿により引き起こされる石綿関連疾患の具体的内容及び症状等、並びに防じんマスクを着用する必要があることについて、より具体的に記載することを義務付けるべきであった。

2

保護対象の見直し方針

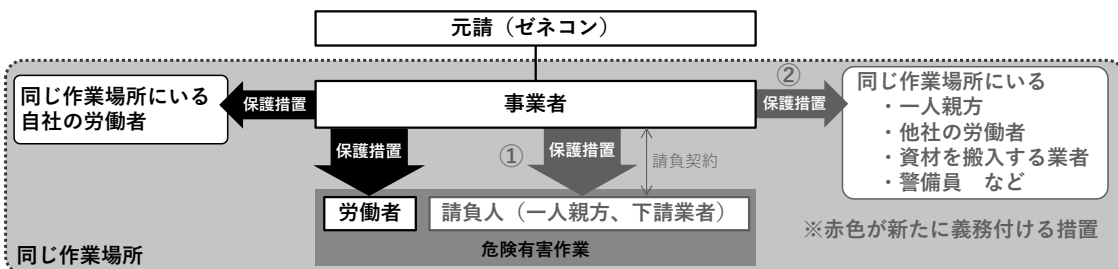
省令改正の基本方針

- 「安衛法第22条は労働者と同じ場所で働く労働者でない者も保護する趣旨」とした最高裁の判決を踏まえ、同条に基づく省令の規定について、以下の方針で改正する。

危険有害な作業を行う事業者は、以下の措置を講じなければならないこととする。

- ① 労働者以外の者にも危険有害な作業を請け負わせる場合は、**請負人（一人親方、下請業者）に対しても、労働者と同等（※）の保護措置を実施すること。**
- ② 同じ作業場所にいる労働者以外の者（他の作業を行っている一人親方や他社の労働者、資材搬入業者、警備員など、契約関係は問わない）に対しても、**労働者と同等（※）の保護措置を実施すること。**

（※）事業者は、一人親方等に対して指揮命令関係にないことなどから、同一の措置は困難な場合、それに代わる措置を求めることとする。



- 安衛法第22条に基づいて規定されている計11の省令（石綿障害予防規則、有機溶剤中毒予防規則、特定化学物質障害予防規則など）を改正する。

3

保護対象の見直し方針

見直し方針の補足説明

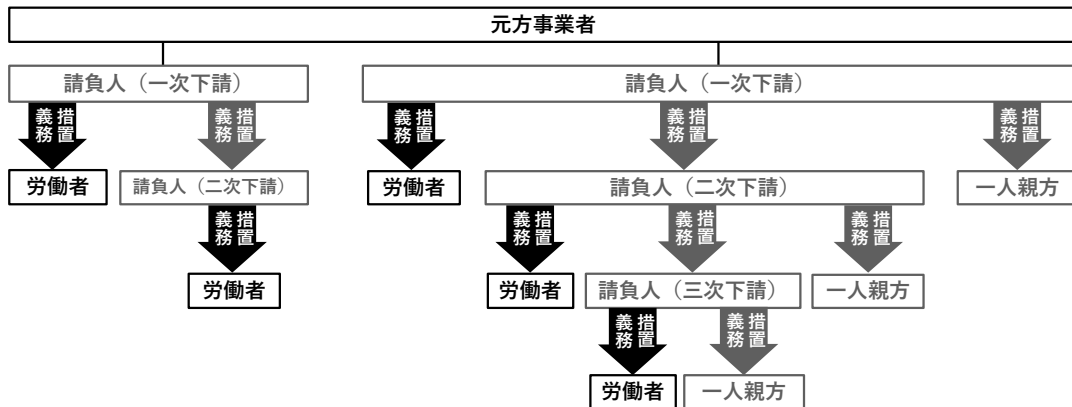
- 今回の改正は、労働安全衛生法第22条に基づき定められている省令の規定について、事業者による保護措置の対象を、以下のとおり拡大することを目的とする。
 - ①直接危険有害作業に従事する者に対する措置
 - ⇒ 当該作業を請け負わせる請負人（個人事業者を含む。）を措置対象に加える
 - ②危険有害作業が行われている作業場にいる者に対する措置
 - ⇒ 当該作業場で何らかの作業に従事する全ての者（資材搬入業者等を含む。）を措置対象に加える
- 上記①については、作業の一部を請負人に請け負わせる場合に限定し、事業者の労働者が作業に従事しない場合（作業の全部を請負人に請け負わせる場合）は対象としない。
 - ※ 注文者等としての立場での規制は別途あり（安衛法第31条の4等）
- 上記①の作業の一部を請負人に請け負わせる場合について、一連の作業工程の中で、時間的・空間的に、事業者の労働者が作業に従事しておらず、請負人のみが作業に従事する場面*においても措置義務があるものとして、検討を行うこととする。
 - ※ 例えば、4週間かかる作業の一部を請負人に請け負わせ、1週目は労働者と請負人が混在して作業、2週目は労働者のみで作業、3週目は請負人のみで作業、4週目は労働者と請負人が混在して作業というような場合には、3週目の請負人のみが作業する場合の保護措置についても、検討対象とする。



保護対象の見直し方針

<参考> 重層下請における措置義務者と対象者の整理

- 措置義務者とその対象者は、それぞれ請負関係で結ばれた者の範囲を想定していることから、1対1関係となり、措置義務関係が輻輳することは想定されない。
- 場所の使用・管理権原に基づく措置（立入禁止など）については、その作業場にいる全ての者を対象に、表示などで当該場所が立入禁止である旨を示すといった措置になる。



保護対象の見直し方針

具体的な改正方針

① 安全確保のための設備設置関係の規定の改正

- ・ 安全確保のための設備を設置することについては、労働者が作業に従事する時点で義務づけられており、現行制度のままで、労働者以外の者も含め効果が得られることから改正は必要ない。
- ・ ただし、設置した設備を作業時に稼働させる等の当該設備による作業環境の改善のための措置については、請負人のみが作業を行うとき等には、状況に応じて、取り得る方策が他にもありうることから、必要に応じ配慮規定を設ける。

② 作業方法、保護具使用等の作業実施上の安全確保に係る規定の改正

- ・ 安全確保のために省令で規定されている特定の作業方法の遵守や保護具の使用等は、作業を行うに当たって必ず実施すべき措置であるが、当該作業を請け負わせる請負人に対しては指揮命令関係がないため、これらの措置が必要なことについての周知義務を設ける。
- ・ また、作業に従事する者に限定された措置ではなく、特定の場所について、全ての労働者に保護具の使用等を求めている規定については、当該作業場で（他の）作業に従事する者全員を周知対象とする。

③ 場所の使用・管理権原等に基づく安全確保（退避、立入禁止等）に係る規定の改正

- ・ 指揮命令関係に基づくものではなく、場所の使用・管理権原等に基づく立入禁止、特定行為の禁止、退避、入退室管理等の措置は、労働者以外の者（請負人や当該場所で（他の）作業に従事する者）も措置対象に追加することとする。この際、立入禁止及び特定行為の禁止については、事業者が当該作業場で管理・監督等を行っているとは限らないことから、表示による禁止も可能であることを明確にする。

6

保護対象の見直し方針

具体的な改正方針（続き）

④ 有害物の有害性等を周知するための掲示に係る規定の改正

- ・ 有害物の有害性等を周知するための掲示については、「掲示」という行為により労働者以外にも周知効果は得られることから、労働者以外の者（請負人や当該場所で（他の）作業に従事する者）も措置対象に追加することとする。
- ・ 有害物の有害性等を周知するための掲示の規定は、石綿則、有機則、特化則にはあるが、鉛則、四アルキル鉛則、粉じん則、安衛則（ダイオキシン関係）には規定されていない。しかし、これらの物質について有害性等を周知しなくても良いとする合理的理由はないことから、これらの省令においても、同様の規定を新たに設けることとする。

⑤ 労働者以外の者による遵守義務

- ・ 特定行為の禁止、退避、立入禁止等の措置について、労働者に遵守義務が設けられているものについて、労働者以外の者にも遵守義務（ただし罰則の対象にはならない）を設けることとする。
- ・ 労働者以外の者に対して事業者が行う「周知」については、周知を受けた者において取るべき措置が一義的に決まっているものではなく、何を以て遵守したと判断するか困難であることから、労働者以外の者に対する遵守義務は設けない。

7

保護対象の見直し方針

具体的な改訂方針（続き）

① 危険有害な作業を請け負う請負人（一人親方、下請業者）に対する保護措置の主な内容

	労働者に対する措置 (現行法令の規定内容)	請負人に対する措置 (新たに追加する規定内容)
有害物の発散防止の装置等の稼働	作業中に稼働させる義務	請負人のみが作業する時も稼働させる、使用を許可する等 配慮する義務
マスク等の保護具の使用	保護具を使用させる義務	保護具の使用が必要である旨を 周知する義務
安全確保のための作業方法の遵守	作業方法を遵守させる義務	作業方法の遵守が必要である旨を 周知する義務
作業終了時の身体の汚染除去等	汚染を除去させる義務	汚染除去が必要である旨を 周知する義務

請負人に指揮命令はできないため周知義務

② 同じ作業場所にいる労働者以外の者（一人親方など）に対する保護措置の主な内容

	労働者に対する措置 (現行法令の規定内容)	同じ作業場所にいる労働者以外の者に対する措置 (新たに追加する規定内容)
危険箇所への立入禁止	立入を禁止する義務	立入を禁止する義務
特定の場所での喫煙・飲食禁止	喫煙・飲食を禁止する義務	喫煙・飲食を禁止する義務
危険性等に関する掲示	掲示して知らせる義務	掲示して知らせる義務
事故発生時の退避	退避させる義務	退避させる義務

8

今後の検討スケジュール

- 改訂方針については、12月22日の労働政策審議会安全衛生分科会で労使の合意が得られたことから、以下のスケジュールで省令改正を行う予定。

令和3年12月24日～ パブリックコメント
 令和4年1月31日 労働政策審議会安全衛生分科会に省令改正案を諮問
 // 3月目途 改正省令の公布
令和5年4月1日 改正省令の施行

- 今回の改正に関連して、**以下の事項について、来年度、別途検討の場を設けて、検討を進める。**

- ① 安衛法第22条と同様に、保護対象を労働者に限定していない条文（第20条、第21条等）に基づいて定められている省令等の見直し

<参考>労働安全衛生法

第20条 事業者は、次の危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

- 一 機械、器具その他の設備による危険
- 二 爆発性の物、発火性の物、引火性の物等による危険
- 三 電気、熱その他のエネルギーによる危険

第21条 事業者は、掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法から生ずる危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

2 事業者は、労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所等に係る危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

- ② 労働者以外の者も含めた災害を防止するための発注者、元請、一人親方等の個人事業主の責任のあり方
 ③ その他必要な事項

9

＜参考＞今後の検討事項

以下について、来年度、別途検討の場を設けて、検討を進める

(1) 「物の危険性」及び「場所の危険性」に関する規定で、労働安全衛生法第22条及び第57条以外の規定のあり方

＜関係条文（労働安全衛生法）＞

第20条 事業者は、次の危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

- 一 機械、器具その他の設備（以下「機械等」という。）による危険
- 二 爆発性の物、発火性の物、引火性の物等による危険
- 三 電気、熱その他のエネルギーによる危険

第21条 事業者は、掘削、採石、荷役、伐木等の業務における作業方法から生ずる危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

2 事業者は、労働者が墜落するおそれのある場所、土砂等が崩壊するおそれのある場所等に係る危険を防止するため必要な措置を講じなければならない。

第23条 事業者は、労働者を就業させる建設物その他の作業場について、通路、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じなければならない。

第25条 事業者は、労働災害発生の急迫した危険があるときは、直ちに作業を中止し、労働者を作業場から退避させる等必要な措置を講じなければならない。

(2) 労働者が作業に従事しない場合の事業者（注文者）による措置のあり方

(3) 労働者以外の者による（事業者が行う措置の）遵守義務（罰則あり）のあり方

(4) 個人事業者（一人親方、フリーランス等）による事業者としての措置義務のあり方

(5) リスクアセスメント等を基本とする自主的な管理における労働者以外の者に対する措置のあり方

(6) その他必要な事項

10

＜参考＞省令改正イメージ

① 危険有害な作業を請け負う請負人（一人親方、下請業者）に対する保護措置

○有害物の発散防止の装置等の稼働

・石綿障害予防規則（平成十七年厚生労働省令第二十一号）の一部改正

新	旧
<p>(局所排気装置等の稼働)</p> <p>第十七条 事業者は、第十二条第一項の規定により設ける局所排気装置又はプッシュプル型換気装置については、労働者が石綿等に係る作業に従事する間、厚生労働大臣が定める要件を満たすように稼働させなければならない。</p> <p>2 事業者は、前項の石綿等に係る作業の一部を請負人に請け負わせるときは、当該請負人が当該石綿等に係る作業に従事する間（労働者が当該石綿等に係る作業に従事するときを除く。）、同項の局所排気装置又はプッシュプル型換気装置を同項の厚生労働大臣が定める要件を満たすように稼働させること等について配慮しなければならない。</p> <p>3 前二項の規定により局所排気装置又はプッシュプル型換気装置を稼働させるときは、事業者は、バツフルを設けて換気を妨害する気流を排除する等当該装置を有効に稼働させるため必要な措置を講じなければならない。</p>	<p>(局所排気装置等の稼働)</p> <p>第十七条 事業者は、第十二条第一項の規定により設ける局所排気装置又はプッシュプル型換気装置については、石綿等に係る作業が行われている間、厚生労働大臣が定める要件を満たすように稼働させなければならない。</p> <p>(新設)</p> <p>2 事業者は、前項の局所排気装置又はプッシュプル型換気装置を稼働させるときは、バツフルを設けて換気を妨害する気流を排除する等当該装置を有効に稼働させるため必要な措置を講じなければならない。</p>

11

＜参考＞省令改正イメージ

○マスク等の保護具の使用

・石綿障害予防規則（平成十七年厚生労働省令第二十一号）の一部改正

新	旧
<p>第十四条 事業者は、石綿等の切断等の作業等に労働者を従事させるときは、当該労働者に呼吸用保護具（第六条第二項第一号の規定により隔離を行った作業場所における同条第一項第一号に掲げる作業（除去の作業に限る。次項及び第三十五条の二第二項において「吹付石綿等除去作業」という。）に労働者を従事させるときは、電動ファン付き呼吸用保護具又はこれと同等以上の性能を有する空気呼吸器、酸素呼吸器若しくは送気マスク（次項及び第三十五条の二第二項において「電動ファン付き呼吸用保護具等」という。）に限る。）を使用させなければならない。</p> <p>2 事業者は、前項の場合において、請負人に石綿等の切断等の作業等の一部を請け負わせるときは、当該請負人に対し、呼吸用保護具（当該請負人に対し、吹付石綿等除去作業の一部を請け負わせるときは、電動ファン付き呼吸用保護具等に限る。）を使用する必要がある旨を周知させなければならない。</p> <p>3 事業者は、石綿等の切断等の作業等に労働者を従事させるときは、当該労働者に作業衣を使用させなければならない。ただし、当該労働者に保護衣を使用させるときは、この限りでない。</p> <p>4 事業者は、前項の場合において、請負人に石綿等の切断等の作業等の一部を請け負わせるときは、当該請負人に対し、作業衣又は保護衣を使用する必要がある旨を周知させなければならない。</p> <p>5 労働者は、事業者から第一項及び第三項の保護具等の使用を命じられたときは、これを使用しなければならない。</p>	<p>第十四条 事業者は、石綿等の切断等の作業等に労働者を従事させるときは、当該労働者に呼吸用保護具（第六条第二項第一号の規定により隔離を行った作業場所における同条第一項第一号に掲げる作業（除去の作業に限る。第三十五条の二第二項において「吹付石綿等除去作業」という。）に労働者を従事させるときは、電動ファン付き呼吸用保護具又はこれと同等以上の性能を有する空気呼吸器、酸素呼吸器若しくは送気マスク（同項において「電動ファン付き呼吸用保護具等」という。）に限る。）を使用させなければならない。（新設）</p> <p>2 事業者は、石綿等の切断等の作業等に労働者を従事させるときは、当該労働者に作業衣を使用させなければならない。ただし、当該労働者に保護衣を使用させるときは、この限りでない。（新設）</p> <p>3 労働者は、事業者から前二項の保護具等の使用を命じられたときは、これを使用しなければならない。</p>

12

＜参考＞省令改正イメージ

○安全確保のための作業方法の遵守

・石綿障害予防規則（平成十七年厚生労働省令第二十一号）の一部改正

新	旧
<p>（石綿等の切断等の作業等に係る措置）</p> <p>第十三条 事業者は、次の各号のいずれかに掲げる作業に労働者を従事させるときは、石綿等を湿潤な状態のものとしなければならない。ただし、石綿等を湿潤な状態のものとすることが著しく困難なときは、除じん性能を有する電動工具の使用その他の石綿等の粉じんの発散を防止する措置を講ずるように努めなければならない。</p> <p>一 石綿等の切断等の作業（第六条の二第三項に規定する作業を除く。）</p> <p>二～四 （略）</p> <p>五 前各号に掲げる作業、第六条の二第三項に規定する作業又は第六条の三に規定する作業（以下「石綿等の切断等の作業等」という。）において発散した石綿等の粉じんの掃除の作業</p> <p>2 （略）</p> <p>3 事業者は、第一項各号のいずれかに掲げる作業の一部を請負人に請け負わせるときは、当該請負人に対し、石綿等を湿潤な状態のものとすることを著しく困難なときは、除じん性能を有する電動工具の使用その他の石綿等の粉じんの発散を防止する措置を講ずるように努めなければならない旨を周知させなければならない。</p>	<p>（石綿等の切断等の作業等に係る措置）</p> <p>第十三条 事業者は、次の各号のいずれかに掲げる作業に労働者を従事させるときは、石綿等を湿潤な状態のものとしなければならない。ただし、石綿等を湿潤な状態のものとすることが著しく困難なときは、除じん性能を有する電動工具の使用その他の石綿等の粉じんの発散を防止する措置を講ずるように努めなければならない。</p> <p>一 石綿等の切断等の作業（第六条の二第二項に規定する作業を除く。）</p> <p>二～四 （略）</p> <p>五 前各号に掲げる作業、第六条の二第二項に規定する作業又は第六条の三に規定する作業（以下「石綿等の切断等の作業等」という。）において発散した石綿等の粉じんの掃除の作業</p> <p>2 事業者は、石綿等の切断等の作業等を行う場所に、石綿等の切りくず等を入れるためのふたのある容器を備えなければならない。（新設）</p>

13

＜参考＞省令改正イメージ

○作業終了時の身体の汚染除去等

・有機溶剤中毒予防規則（昭和四十七年労働省令第三十六号）の一部改正

新	旧
<p>(タンク内作業)</p> <p>第二十六条 事業者は、タンクの内部において有機溶剤業務に労働者を従事させるときは、次の措置を講じなければならない。</p> <p>一・二 (略)</p> <p>三 労働者の身体が有機溶剤等により著しく汚染されたとき、及び作業が終了したときは、直ちに労働者に身体を洗浄させ、汚染を除去させること。</p> <p><u>四 当該有機溶剤業務の一部を請負人に請け負わせるときは、当該請負人に対し、当該請負人の身体が有機溶剤等により著しく汚染されたとき、及び作業が終了したときは、直ちに身体を洗浄し、汚染を除去する必要がある旨を周知させること。</u></p> <p>五～七 (略)</p>	<p>(タンク内作業)</p> <p>第二十六条 事業者は、タンクの内部において有機溶剤業務に労働者を従事させるときは、次の措置を講じなければならない。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 労働者の身体が有機溶剤等により著しく汚染されたとき、及び作業が終了したときは、直ちに労働者に身体を洗浄させ、汚染を除去させること。</p> <p>(新設)</p> <p>三・四 (略)</p>

14

＜参考＞省令改正イメージ

② 同じ作業場所にいる労働者以外の者（一人親方など）に対する保護措置の主な内容

○危険箇所への立入禁止

・特定化学物質障害予防規則（昭和四十七年労働省令第三十九号）の一部改正

新	旧
<p>(燻蒸作業に係る措置)</p> <p>第三十八条の十四 事業者は、臭化メチル等を用いて行う燻蒸作業に労働者を従事させるときは、次に定めるところによらなければならない。</p> <p>一～八 (略)</p> <p>九 サイロ燻蒸作業にあつては、次に定めるところによること。</p> <p>イ・ロ (略)</p> <p>ハ 燻蒸したサイロには、臭化メチル等により汚染されるおそれのないことを確認するまでの間、<u>作業に従事する者が立ち入ることについて禁止する旨を見やすい箇所に表示することその他の方法により禁止するとともに、表示以外の方法により禁止したときは、当該場所が立入禁止である旨を見やすい箇所に表示すること。</u></p>	<p>(燻蒸作業に係る措置)</p> <p>第三十八条の十四 事業者は、臭化メチル等を用いて行う燻蒸作業に労働者を従事させるときは、次に定めるところによらなければならない。</p> <p>一～八 (略)</p> <p>九 サイロ燻蒸作業にあつては、次に定めるところによること。</p> <p>イ・ロ (略)</p> <p>ハ 燻蒸したサイロには、<u>労働者が臭化メチル等により汚染されるおそれのないことを確認するまでの間、労働者が立ち入ることを禁止し、かつ、その旨を見やすい箇所に表示すること。</u></p>

○特定の場所での喫煙・飲食禁止

・石棉障害予防規則（平成十七年厚生労働省令第二十一号）の一部改正

新	旧
<p>(喫煙等の禁止)</p> <p>第三十三条 事業者は、石棉等を取り扱い、若しくは試験研究のため製造する作業場又は石棉分析用資料等を製造する作業場で作業に従事する者が喫煙し、又は飲食することについて、<u>禁止する旨を見やすい箇所に表示することその他の方法により禁止するとともに、表示以外の方法により禁止したときは、当該場所が喫煙又は飲食禁止である旨を当該作業場の見やすい箇所に表示しなければならない。</u></p> <p>2 前項の作業に従事する者は、<u>同項の作業場で喫煙し、又は飲食してはならない。</u></p>	<p>(喫煙等の禁止)</p> <p>第三十三条 事業者は、石棉等を取り扱い、若しくは試験研究のため製造する作業場又は石棉分析用資料等を製造する作業場で労働者が喫煙し、又は飲食することを禁止し、<u>かつ、その旨を当該作業場の見やすい箇所に表示しなければならない。</u></p> <p>2 労働者は、<u>前項の作業場で喫煙し、又は飲食してはならない。</u></p>

15

＜参考＞省令改正イメージ

○危険性等に関する掲示

・石綿障害予防規則（平成十七年厚生労働省令第二十一号）の一部改正

新	旧
<p>(掲示)</p> <p>第三十四条 事業者は、石綿等を取り扱い、若しくは試験研究のため製造する作業場又は石綿分析用試料等を製造する作業場には、次の事項を見やすい箇所に掲示しなければならない。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 石綿により生ずるおそれのある疾病の種類及びその症状</p> <p>三 (略)</p> <p>四 当該作業場所においては呼吸用保護具及び作業衣又は保護衣を着用しなければならない旨並びに使用すべき保護具</p>	<p>(掲示)</p> <p>第三十四条 事業者は、石綿等を取り扱い、若しくは試験研究のため製造する作業場又は石綿分析用試料等を製造する作業場には、次の事項を、<u>作業に従事する労働者が</u>見やすい箇所に掲示しなければならない。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 石綿の人体に及ぼす作用</p> <p>三 (略)</p> <p>四 使用すべき保護具</p>

○事故発生時の退避

・酸素欠乏症等防止規則（昭和四十七年労働省令第四十二号）の一部改正

新	旧
<p>(退避)</p> <p>第十四条 事業者は、酸素欠乏危険作業に労働者を従事させる場合で、当該作業を行う場所において酸素欠乏等のおそれが生じたときは、直ちに作業を中止し、<u>作業に従事する者をその場所から退避させなければならない。</u></p> <p>2 (略)</p>	<p>(退避)</p> <p>第十四条 事業者は、酸素欠乏危険作業に労働者を従事させる場合で、当該作業を行う場所において酸素欠乏等のおそれが生じたときは、直ちに作業を中止し、<u>労働者をその場所から退避させなければならない。</u></p> <p>2 事業者は、前項の場合において、酸素欠乏等のおそれがないことを確認するまでの間、その場所に特に指名した者以外の者が立ち入ることを禁止し、かつ、その旨を見やすい箇所に表示しなければならない。</p>

16

検討テーマ：安衛法の規定の種類分けと安全配慮義務・注意義務との関係

- 三柴メモの概要（第 1 回～第 2 回）
 - 安衛法の規定の種類分け
 - ◇ 私法的効果－労基法 13 条＋安衛法 1 条のドッキング規定
 - ◇ 法の立法趣旨→監督取締法規
 - ◇ 安全配慮義務の検討において監督取締法規を参照することには異論はないが、安衛法そのものの私法的効果を立法者が予定していないことからすれば、第三の道を探ることはできるのではないか
 - ◇ 労働監督と同じレベルで予防的活用を論じるのは難しいが、民事責任論を二元的に分割すること（第三の道：安衛法規定の中で、安全配慮義務／注意義務等の側から積極的に取り込むこと）ことで予防的な活用を図れるのではないか（鎌田）→ただし、具体的な危険性の特定が求められる。
 - 安衛法の規定の分類
 - ◇ 規定の強さ
 - ◇ 規定の具体性
 - ◇ 仕様基準・性能基準
 - ◇ 法規範性
 - ◇ 規制の性質・場面（上流・中流等）
 - ◇ 名宛人
 - ◇ 特殊規定（労働者の権利規定等）
 - ◇ 保護対象 ……etc
- 建設アスベスト訴訟最高裁判決に関する検討（第 3 回）
 - 国賠法上の訴訟であるが、安全配慮義務の範囲を検討する上では重要な判決
 - 一人親方への安衛法の適用と本判決の射程について
- 鎌田報告「労働安全衛生法の実効性確保と民事的救済」（第 4 回）
- 安衛法の民事的救済を検討する意義について
 - 一般的予見可能性（法令・補償基準）
 - 個別的予見可能性（抗弁）
 - 課題：新しいリスクへの対応手法と民事的救済
 - ◇ 体制作り（産業医の選任等）
 - ◇ 手順（ストレスチェックなど）

- ◇ ガイドライン（努力義務に対する指針）
- ◇ 性能要件（具体的対応を事業場へ委ねる）
- ◇ 民間基準（JIS など）
- 安全管理体制整備義務の位置づけ（第 5 回）
 - 安全配慮義務の一内容とするかそれとは別の私法的効力を持ちうるものと位置づけるか
 - ◇ 安全配慮義務は直接的な損害を回避するための義務とすると、体制整備を安全配慮義務の内容とするのには違和感がある
 - ◇ 安衛法は本来的にリスク評価を法の中に取り込んでできているのであって、その体制整備について私法的な効果を与える意義はある
 - ◇ 本質的にリスクかどうか不確定な事象に対して、そうした事象をリスクではないから無視するというのではなく、体制整備の中でその評価を行い、必要に応じて対処する（した）ということが重要なのではないか
 - 産業医選任に関する安衛法上の規定（安衛法 3 条、安衛則 14 条）が産業医契約のひな形に条文そのまま取り込まれていることから、産業医契約の解釈を通じて、安衛法 3 条の私法的効力を認めることは可能なのではないか
 - ◇ 安衛法 3 条の規定は一種のひな形ないしガイドラインに過ぎず、実際の産業医の業務は、これらの規定に定められた内容のみにとどまるものではなく、むしろ規定内容以外の業務が重要な場合もあるため、この議論にはあまり意味がないと思われる
- 安衛法の規定の分類と民事救済法理
 - さしあたり損害賠償の可否を中心として議論を行う。その他の救済法理（履行請求、事前差止め、履行拒絶）については、別に扱うこととする。
 - 安衛法の規定の分類については、三柴メモに基づく規制の強さに基づく分類を基礎とする。
- 罰則付き義務に対する私法的効果の扱い
 - 事業者が直接労働者の安全確保のための措置を講じることを義務づける規定について私法的効果が認められることについて異論はない
 - 安衛法の規定の中には、国（労基署長）に対する報告や届出を罰則つきで事業者が義務づける規定があるが、これらについても、損害賠償請求の根拠となり得るかは疑問がある
 - ◇ 化学物質対策における届出義務は、事業者が当該物質につき使用報告を義務づけることによって、国が化学物質の情報収集を行い、それを対策へ還元するという性質を持っている。
 - ◇ 他に安衛法違反がない状況の下で、事業主の責任を追及する上では、こうした報告義務違反を含む間接事実の積み上げによって、裁判所が損害賠償請求を

肯定することはあり得るため、その意味では私法的効果を認めても良いのではないか

- ◇ ただし、根拠となり得ることについては肯定できるとしても、実際の損害賠償請求まで認めるためには、法違反と損害との間の因果関係の有無が焦点になる。当該条項以外にも法違反がある中で発生した損害に対しては間接事実の1つとして扱われるだろうが、他に法違反がない状況の下で損害との因果関係を肯定することは難しいのではないか
- 山形県水産公社事件最高裁判決は、安衛法30条2項に基づく指名をしていなかったことの違反を認めているが、これは当該規定の私法的効力を認めてものというのではないか。(※なお、当該規定は罰則付きの義務条項ではない)
- ◇ 違反が肯定されていることをもって、安全配慮義務の一内容とまで評価するのは難しいのではないか
- ◇ 申告や届出は監督行政のために事前に行われることをその趣旨としており、労災の防止という観点からは間接的な措置にすぎず、やはりそこから私法的効力を認めるのは難しいのではないか。