

厚生労働行政推進調査事業費補助金
（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））
分担研究報告書

罪刑法定主義と安全衛生確保の関係

協力研究者 北岡 大介 東洋大学法学部・専任講師 特定社労士（元労基官）

研究要旨

労働災害防止を主たる目的とする労働安全衛生法の危害防止基準は、行政上の履行確保とともに、重大な法違反に対する刑事訴追の法的根拠であるところ、罪刑法定主義の見地から見ると、安衛法による政省令への委任方法が白地委任に該当しないか、さらには同法文解釈に際し、刑事法上許されない「類推解釈」か否か等が問題となりうる。本研究では、労働安全衛生法における危害防止基準の概要を確認した上で、罪刑法定主義の見地から改めて安衛法の危害防止基準の委任方法とその行政解釈方法をめぐる法的課題につき文献調査を行ったところ、概ね適法な行政委任であることが認められる一方、政省令の一部に以下課題が生じることが明らかとなった。

第1に根拠法が定かでない政省令、第2に根拠法による法委任を超えた政省令の存在、第3に政省令等の行政解釈における「類推解釈」の問題である。

他方で安衛法には行政としての安全衛生対策の根拠法たる側面を多分に有するものであり、現場の労働基準監督実務では、災害リスクの高い職場に対し、速やかな是正指導が求められる。罪刑法定主義と行政履行確保の両立が強く求められるところ、比較法研究から参考となるのがイギリス労働安全衛生法における規制手法である。平成28年度厚労省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総括研究報告書（主任研究者 三柴丈典）」では、イギリス労働安全衛生法において一般的義務条項を定め、これを基に大臣同意の下、柔軟に行方準則を定め、同条等を根拠に刑事処罰を行うシステムが設けられている旨、報告されている（同報告書では「イギリスモデル」と総称）。同報告書では、罪刑法定主義の観点から、イギリス的な方策はただちに採り難いとする一方、安全衛生法の業法（法目的の達成のため、行政が事業者に対し、一定の裁量をもって監督指導を行う根拠を提供する方）としての性格を強化すべき方策が妥当とし、「リスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等、重要な原則を義務化する努力は継続しつつも、それが叶わない限り、安衛法の基本原則、体系等を示した大綱の設置、従前以上に詳細部分の具体化を厚生労働省令等に委任し、原則を明確に示す規定を設ける等の方策」等が提

言されている。本報告書では同イギリスモデルの分析および同報告書の提言を参考にしつつ、安全衛生法の規制手法と罪刑法定主義との関係につき、検討を要する課題を適示した。また労働基準監督官および事業者によるリスクアセスメントの強化とこれに基づく行政指導・周知啓発、さらには法改正準備に速やかに反映できる体制整備の必要性等を示す。

A. 研究目的

労働災害防止等を主たる目的とする労働安全衛生法の危害防止基準は、行政上の履行確保とともに、重大な法違反に対する刑事訴追の法的根拠であるところ、罪刑法定主義の見地から見ると、安衛法による政省令への委任方法が白地委任に該当しないか、さらには同法文解釈に関し、刑事法上許されない「類推解釈」か否かが問題となりうる。本研究では、労働安全衛生法における危害防止基準の概要を確認した上で、罪刑法定主義の見地から改めて安衛法の危害防止基準の委任方法とその行政解釈方法につき検討を行う。また比較法研究として、イギリス労働安全衛生法に係る以下研究報告書（邦語）を元に、我が国とは異なる形での安衛法の危害防止基準策定とその運用実際、さらには同総括報告書における注目すべき安衛法の新たな規制手法に係る提言を確認する。最後に我が国における安衛法の危害防止基準の改正可能性と課題、さらには労働基準監督署における監督・司法手続きの実態を振り返った上で、行政履行確保と罪刑法定主義双方をいかに実現しうるのか若干の検討と提言を行った。

B. 研究方法

労働安全衛生法の刑事罰的側面からの研究については、元東京地検検事である寺西輝泰氏による「労働安全衛生法違反の刑事責任—労働災害の防止をめざして」（日本労働総合研究所、1997）、安西愈弁護士による「労働災害と企業の刑事責任」（労働調査会、2013）等の優れた先行研究が存する。またイギリス労働安全衛生法の比較法研究等とこれを踏まえた政策提

言として意義あるものとして平成28年度厚労省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総括研究報告書（主任研究者 三柴丈典）」がある。これら先行研究等を踏まえつつ、上記目的の下、研究を行った。

C. 研究結果

1 安全衛生の確保と安全衛生法

1.1 労働安全衛生法の体系とは

労働安全衛生法は昭和47年に制定された、わが国における最初の労働安全衛生を目的とした基本法である¹。それまでは、戦前では工場法、戦後では労働基準法において、労働安全衛生に関する条文が設けられていた。労働基準法では、第5章が労働安全衛生に関する章とされ、そこには危害の防止、安全装置、性能検査、有害物の製造禁止、危険業務の就業制限、安全衛生教育、健康診断などに関する規定が存した。同法に基づき、危害の防止基準などについて詳細な定めを置く労働安全衛生規則などが設けられていたが、経済の高度成長などに伴い労働災害が激増していたことから昭和47年に基本法たる労働安全衛生法等を制定したものである。

現在では、労働安全衛生法は、同法に基づく多くの政令、省令、大臣告示、指針その他無数の通達とあいまって全体として労働者の安全衛生に関する1つの巨大な法体系を築いている。その労働安全衛生法の付属法として、じん肺法、労働災害防止団体法、炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法、作業環境測定

法など設けられている他、労働基準法において年少者の危険有害業務への就業制限や寄宿舎の安全衛生などに関する規定が設けられている。その他、労働安全衛生法が適用されない船員や非現業の国家公務員、地方公務員及び鉱山労働者に対して、労働安全衛生の特別法として、船員法、国家公務員法、地方公務員法、鉱山保安法などがある。

1.2 安衛法における規制概要

労働安全衛生法は全 122 条の法条文で構成されているところ、大きく分けて 5 つの分野に体系づけることができる。第 1 に安全衛生管理体制、第 2 に労働者の危険又は健康障害の防止、第 3 に機械等及び有害物に関する規制、第 4 に労働者の就業にあたっての措置、第 5 に健康等の保持増進のための措置である。労働災害の原因として不安全状態と不安全行動があるが、第 2 と第 3 は専ら不安全状態の解消のため、第 4 と第 5 は専ら不安全行動の低減のため、第 1 は不安全状態と不安全行動双方の防止を目的として、各種規制を設けている。以下では不安全状態解消のための危害防止基準の概要につき確認する。

1.3 危害防止基準の内容

労働安全衛生法の危害防止基準に関する規定自体は大変、漠然としたものである。例えば、労働安全衛生法 20 第 1 号では使用者に、使用機械の安全措置をなす法的義務が課される事となるが、「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。1 機械、器具その他の設備（以下「機械等」という）による危険」とのみ定められている。この

規定だけではどのような機械等に対し、如何なる「危険防止のための必要な措置」を講じなければならないのか分からない。これについて同法 27 条では「20 条・・・の規定により事業者が構ずべき措置及び・・・労働者が守らなければならない事項は、厚生労働省令で定める」旨の規定が定められており、使用者が講じるべき具体的措置は全て厚生労働省令によって定められることとなる。具体的な危害防止基準を法律ではなく政省令に委ねる事によって、リスクの変化に迅速に対応しようとするものである。この厚生労働省令による危害防止基準は労働安全衛生規則に定められたものが中心となるが、クレーン、ボイラーなどの危険性が高い特定機械についてはクレーン規則などが、有機溶剤や特定化学物質などについては特別衛生規則として有機溶剤規則等が別途、設けられている。

労働安全衛生規則は 678 条にも及ぶ膨大な法規であるが、同規則の大半は危害防止基準で占められている。その危害防止基準は各機械、施設ごと、あるいは作業ごとについて、使用者がなすべき安全措置等を具体的に定めている²。例えば、プレス機械に対する危害防止基準でいえば労働安全規則第 131 条において「事業者は、プレス機械・・・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」と定めている。同条項はプレス機械による接触事故を防止すべく安全囲い等を設けさせることによって本質的な安全無害化を求めているものである。

1.4 安全衛生基準の不可避的変容

労働安全衛生規則には様々な危害防止基準が設けられているが、これらの規定は、「成長する規則 (growing regulation) あるいは「先人の血で書かれた文字」と言われることがある³。労働の場におけるリスクは時代に応じて様々な形で新たに出現することから、危害防止基準は技術の進歩・災害・疾病の発生状況やその他の産業労働における諸般の事情の変化を背景として不断の進化を遂げていかざるを得ない。労働安全衛生規則の沿革をひもとけば、今日まで幾多の改正、多くの新規則の分離独立あるいは新規分野における規制のための新規則制定の歴史を見ることができる。労働安全衛生規則等における危害防止基準は、過去に発生した労働災害の教訓（先人の血）を元に、当該労災のリスク内容に対応する危害防止基準を定めているものであり、同種の危険作業を行わせる使用者にとって、同ルールは非常に優れた行為規範になるといえる。

しかし、リスクの変化とこれに対する防止策はいったん労働災害が発生してから初めて把握される事が大半であり、「先人の血」なくば、なかなか改正されない。従って、労働安全衛生規則等に定められた危害防止基準は、ある程度、災害の型と原因が定まった定型的な災害については効果を有するが、過去に前例がないような非定型的な労働災害に対しては、容易に対応しえない。

2 罪刑法定主義から見た安衛法

2.1 罪刑法定主義と安衛法上の課題

罪刑法定主義とは憲法 31 条（法定手続

の保障）の「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」に基づく法規範であり、さしあたり刑罰法規に関し次の原理が示される。

罪刑法定主義とは、どのような行為が犯罪となるか、その犯罪に対してどのような刑罰が科せられるかということ、あらかじめ法律で明確にしていなければ、ある行為を犯罪としたり、刑罰を科することは許されないという刑罰法規に関する原理を指す⁴。法治国家における刑罰法規の策定・適用の基本原理であり、寺西元検事は「この罪刑法定主義の制約は非常に厳しいものであり、内容が不明確な規定は無効としてその適用を拒否されることがある」と指摘される⁵。

この罪刑法定主義の原理から、安衛法を見ると、以下 2 点の課題を挙げることができる。第 1 に安衛法はその危害防止基準の多くを前述のとおり政省令等に委任しているが、この委任方法自体が罪刑法定主義に反するか否か。第 2 は安衛法および政省令に定める構成要件とその適用実態が罪刑法定主義に反していないか否かである。以下では順に同課題について検討を行う。

2.2 安衛法の委任立法と罪刑法定主義

安衛法は本条のほか、労働安全衛生規則その他政省令に危害防止基準その他様々な事項を委任しているが、その態様として、寺西元検事は以下の委任方法に分類し検討を行っている⁶。なお安衛法 27 条第 1 項は「法 20 条・・・の規定により事業者が講ずべき措置・・・は労働省令で定める」としており、委任立法の法的

根拠を定めるものである。

①安衛法の本条に犯罪の構成要件が明示されている例

例)「1つの貨物で、重量が1トン以上のものを発送しようとする者は、見やすく、かつ、容易に消滅しない方法で。当該貨物にその重量を表示しなければならない」(法35条)

②規定の内容の一部を個別的に政令等に委任している例

「政令で定める規模の事業場」

③規定の内容の一部を包括的に政令等に委任している例

法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。1 機械、器具その他の設備による危険 (以下略)

④処罰規定を構成しない労働省令の規定

まず罪刑法定主義の観点から許されないのは④である。寺西元検事はその一例として以下の安衛法14条と安衛則17条を挙げる⁷⁾。

安衛法14条 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。

安衛則17条 「事業者は・・・当該作業に係る作業主任者を二人以上選任したときは、それぞれの作業主任者の職務の分担を定めなければならない」

同施行規則は安衛法便覧の記載では、同法14条に基づくものとされているが、寺西元検事は同施行規則の文言上、安衛法14条に基づく委任とは認められず、同施行規則違反による刑事訴追は罪刑法定主義に反し無罪となりうる旨指摘す

る。その上で「それを労働省令で定めて刑罰の威嚇力で間接的に強制したいというのであれば、安衛法の各本条との対応関係を明確にし、その委任を受けたものであることを明示すべき」とされる。

2.3 労働安全衛生規則等の包括委任規定をめぐる問題

また前記委任立法の方法のうち、③の包括委任についても、罪刑法定主義の観点から問題となりうる。けだし刑事罰の根拠たる法は国会において定められるべきであり、その犯罪の構成要件等はあらかじめ法が定めることなければ、罪刑法定主義に反するとの指摘が成り立つ。

これについて、寺西元検事は次の指摘を行っている⁸⁾。「規定の内容のほとんど全てを包括的に省令に委任している包括委任型本条のものは、委任を受けた労働省令が事業者等の講ずべき措置の内容を完結した形で規定していて、本来は、各本条の規定を完成させてから罰則規定に当てはめることになるのに、労働省令の規定を直接罰則に当てはめて罰則規定とするもので、実質的には

罰則規定←省令の規定←(委任規定)
←各本条の規定

という形になっている。・・・労働省令の規定をそのまま罰則規定に当てはめれば処罰規定となる」と整理する。その上で「刑罰を科することを目的として制定された法律ではないため、安衛法違反の犯罪構成要件も違法性も有責性も刑罰法規として十分に吟味されていないという問題を抱えているが・・・罰則規定と安衛法各本条の規定とを結合することによって、安衛法違反の犯罪構成要件は構成されて

おり、安衛法に違反することの処罰の必要性も存在し、これらの規定に違反することの責任要素も明らかにされているので、これらの犯罪成立要件を充足すれば、安衛法違反の犯罪が成立し行為者を処罰することとなる」とされるが、罪刑法定主義に照らして、上記包括委任規定は許されるのか否か、寺西元検事は明確な検討を行っていない。同論点について、掘り下げた検討を行ったものとして、安西弁護士がある。以下では安西弁護士による検討を通じて、同包括委任規定と罪刑法定主義の問題について確認する。

2.4 安西弁護士における検討内容

安西弁護士は安衛法の包括委任規定につき、犯罪事実の具体的内容を省令等に委任することは憲法違反か否かという論点を示した上で、次の検討を行っている⁹。

「安衛法の場合には、社会の変化や技術・生産方式その他の化学技術や工法等の進展に対応して危険防止措置も変化していくものであるから、このような白地規定となるのはその目的上やむを得ない必然的なものである。すなわち、事業者らが講ずべき措置の内容を具体的に規定しようとするれば、その措置によって防止しようとする危険又は健康障害の種類、態様等を特定しなければならず、これらの種類、態様等は、新技術、新工法、新機械等が次々に開発されて実施され、また新しい化学物質が発見されて利用されるのに応じて無数に増加し、また、あらゆる業態における労働環境についての危険又は健康障害を防止しなければなら

い（いわゆる安衛法“電話帳論”という、具体的に企業全体にわたる危険、有害の防止を規定化しようとするれば、大都市の電話帳のように膨大なものになる）という問題があり、到底これを国会で定める法律として規定していくというのでは対応できないということから許されるのである」とされる。

以上のとおり安西弁護士は安衛則への包括委任規定は、ただちに罪刑法定主義に反するものではないとするが、政省令は当然に「法律の委任に基づくもの」でなければならない旨強調した上で、「刑罰という厳しい制裁を科す以上、どのような行為が犯罪となるのか、その行為にどのような刑罰が科されるのかということを手前に明確にしておかなければ、その法律の適用を受ける国民が自らの行為を法律に従って規律することができない。この罪刑法定主義の原則は安衛法のような行政法規についても刑罰権である以上同じ理が当てはまることになるのである¹⁰」とされ、無制約な委任立法化に対しては強く警鐘を鳴らしている。

3 委任立法の文言明確性をめぐる問題

3.1 委任立法の法的根拠

包括委任規定がただちに罪刑法定主義に反しないとしても、前記警鐘のとおり、委任立法の根拠および政省令で定められる犯罪行為につき、法文言から予測可能性を要することは論を待たない。

まず寺西元検事は同委任方法について、「安衛法関係の労働省令は・・・1500条を越す膨大なものであるのに、先に見たように、委任を受けた労働省令の各規定が、各本条のどの規定の委任によるも

のかを個別に明示していないため、労働省令の各規定と各本条の対応関係や委任の有無などが曖昧である（注1）」と指摘する¹¹。さらに（注1）として「この問題については・・・「安衛法便覧」・・・にその対応関係が示されているので参考になる。ただし、委任の有無については、委任がないというべき規定についても根拠規定を示しており、その点で、あくまでも参考とするのに止める必要がある。」¹²と指摘し、2.2で挙げた安全衛生規則17条の例（安衛法14条が根拠規定となりえないと指摘）が示されている。

3.2 行政通達における類推解釈の禁止

罪刑法定主義に基づき、刑罰法規の解釈方法も厳しい制約を受ける。まず、法律文言の解釈に際し、その意味・内容を明らかにする文理解釈、規定の文言の意味を拡大して規定の内容を明らかにする拡張解釈は罪刑法定主義に反しないとされているが、他方で類推解釈は厳しく戒められるものであり、寺西元検事も「この罪刑法定主義の制約は非常に厳しいものであり、内容が不明確な規定は無効としてその適用を拒否されることがある」と指摘する¹³。

寺西元検事は厚労省の行政解釈が類推解釈にあたりうるものの一例として、安衛則第269条に係る行政解釈を挙げる。同施行規則は事業者に対し「化学設備又はその配管のうち危険物等が接触する部分について、当該部分の著しい腐食による爆発又は火災を防止するため、腐食しにくい材料で造り、内張りを施す等の措置」を講じることが罰則付きで義務付けるが、行政解釈（昭和42.2.6基発第122号）は「等」の措置例として次の例を示す。「構成部分の

耐用期間を適切に定め、その期間毎にその部分を取り換えることが含まれる」とするが、寺西元検事は当該通達が法・施行規則で「例示されたものと異質な措置を義務付けることになる」ものであり、あくまで「等」は法文に則り「防食塗料の塗布、酸化被膜による処理、電気防食による処理等」に止めるべきであると指摘する¹⁴。他方で「その期間毎にその部分を取り換える」ことは、最低基準としての例示ではなく、防食塗料の塗布等の措置が許容範囲内であったか否かの判断基準と整理するものである。いずれにしても、法が定める危害防止措置という最低基準そのものを行政通達が類推解釈することは罪刑法定主義の見地から許されない。

寺西元検事は安衛法・施行規則等の類推解釈が生じている背景として、行政法規は多少内容が曖昧で幅広く解釈できる余地があるほうが、行政が円滑に遂行できて行政目的を達成することができるという側面があり、行政実務では、規定の文言を足掛かりとして類推に類推を重ね、あるいは極端な拡張解釈をして適用がなされる場合もあると指摘する。安衛法についても、労働基準監督官、指導を受ける事業者等の双方が安衛法に対する罪刑法定主義の適用に係る理解が不十分な側面があることもその背景として指摘するものである¹⁵。

以上のとおり、安衛法に定める危害防止基準とその運用につき、行政官としての柔軟な解釈・指導等の意義は大いに認められるも、刑事立件の見地からは罪刑法定主義の観点から、課題が指摘されているものである。当該課題は我が国のみ

ならず、他国における労働安全衛生行政による刑事処分上、同様の課題が生じうるものであるが、異なるアプローチで対応しようとしている国として、イギリスがある旨、平成 28 年度厚労省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総括研究報告書（主任研究者 三柴丈典）」（以下、平成 28 年総括報告書）が指摘している。以下では同報告書を基に「イギリスモデル」による安全衛生基準とその行政・刑事立件の手法および政策提言につき確認する。

4 イギリスモデルの安全衛生基準

4.1 イギリスにおける立法技術の概要

平成 28 年総括報告書の研究要旨（三柴丈典近畿大学教授執筆）では、まず安全衛生管理は、法令遵守の視点のみでは完成せず、複雑多層化する職場リスクに対し、行政および行政官は、専門性の強化を前提に、法制度的に裁量を強化すべきとの提言を行う。同提言に際し、イギリスにおける立法技術を参照するが、イギリスモデルとして以下の整理を行っている。

「安全衛生や快適職場形成を包括的に義務づける罰則付きの一般的義務条項を定め、その具体化を下位の規則や個々の監督官による個別的な命令に委ねる方策」とする¹⁶。

4.2 HSWA の一般的義務条項

平成 28 年総括報告書では、イギリス労働安全衛生法典（HSWA）の特徴を、①メリハリ（アメとムチ）、②単純明快

さ、③多角性・多面性、④自律性と労使協議の重視、⑤専門性と柔軟性、⑥それらを支える物的・人的資源とした上で、HSWA の一般的義務条項につき、以下の整理を行っている¹⁷。

「安全・衛生・快適性の全てにわたり、雇用者に限らず、リスクを生み出者を名宛人として実効性確保を求める罰則付きの一般条項を置き、法違反に多額の罰金を科す定めと運用を行う」とし、Balfour Beatty 社に対する有罪判決例（控訴審 750 万ポンド）、適切な管理を怠る役員への身体刑などが示されている。同報告書では合わせて HSWA の一般的義務条項について条文と逐条解説が示されており、安全衛生基準に該当するものとして以下の規定等が挙げられている¹⁸。

- ①使用者による安全衛生基本方針の策定、実施のための組織、方針の効果の実施のための措置等を規定（HSWA2 条）
- ②危険有害物質を取り扱う施設の管理者による最善の方法による環境危険有害物質の管理義務（同 5 条）
- ③物の設計者、製造者、設置者、輸入者、供給者等への諸種の義務（同 6 条）

4.3 HSWA における規則と行為準則

他方で、規制内容の単純化、規制方法の柔軟化により、法の遵守を容易にするとしており、同一般的義務条項のほか、HSWA 第 15 条に基づく安全衛生規則の制定（国会承認の手続き必要）、同 16 条及び 17 条に基づく行為準則（行政機関策定 ただし承認された行為準則については所管大臣の同意等を要する）、ガ

イダンス・ノートによる立法技術が紹介される。このうち安全衛生規則は「法律並みの強大な法的効力が付与され」ところ、行為準則は「制定法による規制の具体化をもたらす弊害を減らし、制定法には基本原則の規定の役割を委ねる一方、直接的な法的効力を持たず、かつ技術革新や予防科学の進展に合わせた柔軟な規制を行うことを目的に発案された法政策上の技術」とされる¹⁹。

行為準則は実践的なガイダンスの提供であり、法的強制力はもたないが、前記一般的義務条項に係る規定が所管大臣の同意等を得て「承認された行為準則」となった場合、「仮にある人物が、ある行為準則の適用される問題について法違反を犯したとして起訴された場合、当該準則は証拠能力が認められ、被告人が何らかの同程度に有効な方法で法律上の要件を充たしたことを裁判所に説得しない限り、法規則上の規定ないし義務違反の証拠となる」²⁰（H SWA17条）とする。

平成28年総括報告書では、行政・労使関係者等にヒアリングを実施しているが、行為規範は法規則の遵守を支援するための具体的手段を示すツールとして好意的に受け止められており、行為規範を逸脱した事業場ごとの法運用が合法と認められた例は見当たらず、実質的に行為規範が法規則、特に規則に近い法規範性を帯びている（日本では解釈例規に近い性格）とする²¹。

またHSEがガイダンス・ノートを発効することがある。これは「法的要件を上回る水準を定めるもの」であるが、近年の民事裁判例などでは、同ガイダンス・

ノートが規則や行為準則の代替機能を果たす場合があるとする²²。

4.4 イギリスモデルの刑事規制

平成28年総括報告書では、イギリス労働安全衛生法における一般的義務条項と行為準則に着目し、「実質的に「法ではなく、法である」という多面的性格を持ち、監督官による対話型の法執行を支える鍵となっている」「すなわち、性格的にはガイドラインに過ぎないが、その違反は民刑事上の責任を推定させるため、監督官は、処罰の威迫を背景にしつつ、事業者の安全衛生への取り組み状況をみながら、運用を図ることができる」と指摘している²³。またリスク管理義務違反に対し刑事罰則規定を設けている点もH SWAの特徴と指摘される²⁴。

4.5 平成28年総括報告書の提言

平成28年総括報告書では、前記イギリスモデルのほか、ドイツにおける規制手法を示した上で、我が国の労働安全衛生法における今後の規制手法として以下提言を行っている。まず罪刑法定主義の観点から、イギリス的な方策は採り難いとした上で、安全衛生法の業法（法目的の達成のため、行政が事業者に対し、一定の裁量をもって監督指導を行う根拠を提供する方）としての性格を強化すべき方策が妥当とし、「リスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等、重要な原則を義務化する努力は継続しつつも、それが叶わない限り、安衛法の基本原則、体系等を示した大綱の設置、従前以上に詳細部分の具体化を厚生労働省令等に委任し、原則を明確に示す規定を設ける等の方策」等が提言されている²⁵。ま

た罪刑法定主義の要請を前提としつつも、刑法典自体も抽象的な定めを多く盛り込んでおり、現に安衛法施行規則においても「労働者に危険を及ぼすおそれ」等のおおりの、不確定法概念（解釈に幅のある抽象的な文言）を持ち込んだ規定もあることから、政省令の制定について以下提言が示されている。「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」

「望ましい仕様の詳細は、法の履行を支援するガイドラインの役割としつつ、悪質さが窺われる対象者には、その定めも参考に執行を図るのが妥当」との注目すべき提言が見られる。

以上のイギリスモデルの分析および総括報告書における提言も踏まえつつ、如何にして安衛法が「罪刑法定主義」を守りつつ、行政履行確保をなしうるか、以下では若干の検討を行うこととする。

5 若干の検討と今後の課題

5.1 労働安全衛生法への一般的義務条項新設等を通じた柔軟な法規制の可能性

以上の平成 28 年総括報告書における政策提言では、我が国においても、安衛法の危害防止基準に係る規制につき、

「リスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等」の安衛法上の基本原則等を定め、同条等を根拠に柔軟に行政機関が安全衛生規則制定等の施策提言が示されているところ、罪刑法定主義の観点から、当該刑事処罰等をなしうるか否かが検討課題となりうる。現行の労働安全衛

生法自体も安衛法 20 条～25 条のおおりの、非常に包括的な危害防止基準を定めた法条文に基づき、膨大な安全衛生関係規則が定められており、先行研究でも当該委任は白紙委任に該当せず、罪刑法定主義に必ずしも反しないと解している²⁶。このため、新たに安衛法にリスク回避措置の義務づけ等の基本原則を定め、これを根拠に規則を柔軟に制定する法施策自体は罪刑法定主義の観点からも、まずは是認されうるものと考えられ、新たな職場での安全衛生上のリスクに対し、即応性、柔軟性ある対処が期待できる。

また法の危害防止基準に係る規定に拘泥することなく、一般的義務条項に照らし、施行規則等を定めることができれば、罪刑法定主義の観点から、安衛法上の課題であった①根拠法が定かでない政省令、②根拠法による法委任を超えた政省令の存在などの法的課題が大きく解消しうる可能性がある。

5.2 業務上過失致傷罪との関係

他方で、その際、我が国において別途検討課題となりうるのが刑法 211 条に定める業務上過失致傷罪と労働安全衛生法の関係である。同条は「業務上必要な注意を怠り、よって人を死傷させた者は、5 年以下の懲役若しくは禁錮又は 100 万円以下の罰金に処する」と定めている。

現状においても、労働災害が発生した場合、労働基準監督署が労働安全衛生法違反の容疑に基づき、捜査を行う一方で、警察署が業務上過失致傷罪の容疑で別途捜査を行われる例が多々見られる。

労働安全衛生法に安衛法の基本原則等を定め、即応性・柔軟性ある規則制定を

許容する方向で立法施策の検討を行う際には、この業務上過失致傷罪との関係をどのように整理するかが改めて問われうる²⁷。

寺西元検事は、労働安全衛生法に定める危害防止基準は「労働者の生命・身体に危害を及ぶことを防止することを直接の目的とするものではなく、労働者の生命・身体に危害が及ぶ危険性が発生する前に、その危険性の芽を摘み取ることを目的とするもので、事故の発生とは無関係に措置を講じていないことを処罰するもの」とする。他方、刑法の業務上過失致傷の罪は、「人が死亡したり負傷したという結果を発生したときに、その結果を発生させた原因を作ったのがだれであるかを追求し、人を死亡させたり負傷させたりした原因を作った者を処罰するもの」であり、安全衛生法の危害防止基準と刑法の業務上過失致死傷の罪は「本質的に異なる」ことを指摘される²⁸。

今後、我が国の労働安全衛生法に「リスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等、重要な原則を義務化」する立法施策等を新たに検討する際、同条項による規制目的・内容が、これまでの安衛法の危害防止基準と同様に「事前予防のための法規範」の範囲に留まるのか、または、従来の安衛法の規制を超えて「事後責任追及の法規範」に踏み込むのか否か、さらなる検討を要する。

5.3 安衛法の履行確保方法について

安衛法における危害防止基準の履行確保のため、専門の行政機関として労働基準監督署が設置されている²⁹。これは厚生労働省の直轄機関であり、本省に労働基

準局、各都道府県に労働局、全国 300 箇所以上に労働基準監督署が設置され、同法の施行にあたっている。他の行政履行確保措置と異なり特徴的であるのは、法の施行にあたり中央直轄の一元的な労働基準監督組織の下に、法の周知から違反の指摘、是正指導、司法処分に至るまで強い自己完結性が与えられている点にある。

安衛法違反に係る調査権限として同法 91 条は、労働基準監督官等が臨検監督を行う権限を付与している。具体的には、事業場に立ち入り、関係者に質問をし、帳簿・書類その他の物件を検査し、作業環境測定をなし、検査に必要な範囲内において無償で製品・原材料・器具等を収去する権限を付与する。これらの調査権限を行う端緒としては、労働者からの法違反等に関する申告や労働災害の発生がある他、各事業場の災害発生状況その他の事情を考慮して監督機関が計画的に調査を行う等が挙げられる。これらの調査を行い法定の危害防止基準に違反している事が確認された場合、労働局長または労働基準監督署長は、事業者等に対して作業の全部又は一部の停止、建設物等の全部又は一部の使用停止または変更その他労働災害を防止するために必要な事項を命じることができる（同法 98 条）。また使用停止等に至らないような法違反についても行政指導を通じ、その履行確保を図っている。

通常は行政処分又は行政指導を通じ、労働安全衛生法の履行確保を図っているが、重大な法違反や死亡等に至る重大労働災害が発生した場合、労働基準監督署長は司法手続きを取ることがある。この

司法処分とは、労働基準監督官が労働安全衛生法に違反する罪について刑事訴訟法に基づく司法警察員の職務を行うものであり、強制捜査、逮捕、検察庁への送致処分等を行う。これらの行政指導・司法警察処分を通じ、直接的には個別事業者の労働安全衛生法違反の是正を図るとともに、間接的にその他企業全体への安全への波及効果が期待されているが、捜査対象となる国民の人権保障のため捜査機関に厳しく求められるのが前述の罪刑法定主義となる。

5.4 行政指導の実際と罪刑法定主義

労働基準監督官は定期監督、災害時監督などの臨検監督を通じて、安全衛生法の行政履行確保を日々行っているものであるが、当該行政監督に際しては、まずは行政指導を通じた事業者の自発的な是正改善に重点が置かれている。

臨検監督時には、第一に当該事業場における安全衛生確保のための取組状況を把握の上、災害防止対策に不十分な面があれば、随時行政指導等がなされる。書面による指導がなされる場合、「是正勧告書」または「指導票」いずれかが交付されるが、前者については労働安全衛生法・政省令違反に係る行政指導となり、当該指導文書に根拠条文等を記載されることとなる。他方で後者の指導票については、必ずしも法違反に該当せずとも、災害防止の観点から積極的に取り組むべきことを勧奨する行政指導であり、法的根拠が示されない。同指導票交付に際して、ベテラン労働基準監督官の中には、事業者側に災害リスクと対策の必要性・効果、経済的便益などを十分に理解させた上で自発的な災

害防止活動を促す動機付けとして、うまく活用している例も見られる。いずれも当該文書は講学上、行政指導に該当するものであり、行政処分性はなく、行政取消訴訟の対象にも該当しない。

また前記のとおり、危害防止基準が設けられておらず急迫の危険等が認められる場合、臨検監督時に即時交付されるのが「使用停止命令」等であるが、これは安衛法 99 条に基づく行政処分であり、当該文書交付をもって、事業者に行政命令に従う法的義務が生じる。

他方で是正勧告書・指導票、使用停止命令自体はもちろん刑事処分ではなく、行政監督として行われているものであり、現場の監督官がその都度、「罪刑法定主義」に係る検討を行っている訳ではない。厚労省本省が示す行政通達等を安衛法便覧等で確認の上、「使用停止命令」「是正勧告」等の交付をなすか否か判断するのが通例である。

5.5 司法処分と罪刑法定主義

労働基準監督官が安衛法違反に係る司法処分を行う契機となるのが、重大労働災害の発覚および前記使用停止処分・是正勧告に違反し、同種法違反を繰り返していた場合である。前者については、悲惨な労働災害を目の当たりにした上で、司法処分の可否が検討されるものであり、捜査官としての労働基準監督官は、前のめりに安衛法・安衛法施行規則の文言解釈を広げ、司法処分を進めようとする傾向がない訳ではない。通常は、当該起案等に対し、労働局の特別司法監督官、上長たる労働基準監督署長および経験豊富な主任等が長年の実務経験等を踏まえ適切な

助言なり再考を求めるのが通例であるが、同種災害が多発している場合などは一罰百戒の観点から、局・署上層部自身が罪刑法定主義の視点からの検討が不十分なまま司法処分に前のめりとなる例もまま生じうる。

さらに前記使用停止命令に違反し、同種違反を繰り返す、重大災害を発生させた場合には、当該命令違反自体が刑事罰の対象となりうるが、他方で使用停止命令が類推解釈による判断であったことが後日発覚した場合、送検後の公訴・公判維持が極めて困難となりうる。

5.6 行政官と特別司法監督官の両立

悲惨な労働災害現場に遭遇したり、重大な法違反を繰り返す悪質な事業者に対し、労働基準監督官として最大限の権限行使を検討することは当然であるが、前記のとおり、既存の安衛法・安全衛生規則等が想定していない災害危険リスク等が今後も無数に生じうる。

このような災害リスクに直面し、安衛法違反にただちに該当しない場合であっても、まず行政官として対応しうる根拠条文が存する。それは安衛法99条であり、「労働災害発生の急迫した危険があり、かつ、緊急の必要がある」とときには、都道府県労働局長又は労働基準監督署長に「使用停止命令」の行政処分権限を与えているものである³⁰。同条は98条に定める使用停止処分と異なり、安衛法令違反が存しないであっても、必要な限度において当該使用停止等を認めており、これに違反した場合には別途罰則規定を設けている。

罪刑法定主義と適正な行政監督の両立

を図る観点から見れば、臨検監督時に、労働災害発生の急迫した危険があり、緊急の必要がある災害リスクに直面した場合には、無理に法文の類推解釈で対処するのではなく、速やかに監督署・局内で検討の上、99条に基づく使用停止命令をもって行政監督を適正に行わせる方策を改めて検討すべきものと思われる。

他方で行政監督時に新たな災害リスクを現認したが、「労働災害発生の急迫した危険があり、緊急の必要がある」とまではいえない場合には、如何に対処すべきであろうか。この場合には、まずは行政官としては指導票等でリスク内容の調査・報告およびリスク低減策を強く勧奨するとともに、局経由で本省等とも速やかに情報共有の上、新たな法制化などの検討の開始を要するものと思われる。重大労働災害調査を通じた新たな災害リスクの認知も同様であり、同種災害の再発防止のためにも、まずはリスクアセスメントと公労使一体となった労災防止対策の確立が早急に求められる。当該施策の先駆けいえるのが安衛法の化学物質に対するリスクアセスメント関連規定である。

5.7 リスクアセスメントと法改正準備

現行安衛法は、すでに化学物質については個別規制対象外であっても、使用量や使用方法等によって労働者の安全や健康に害を及ぼす恐れがあるため、事業者に対しリスクアセスメント実施を義務付け（罰則規定なし）、調査結果に基づく安全衛生措置を努力義務としている（同57条の3）。

また同57条の4は、新規化学物質を製造・輸入しようとする事業者に対し、事前

にがん原性試験のスクリーニングテストとしての意味を持つ変異原性試験等を行い、その結果を厚生労働大臣に対し届け出ることを義務付けるとともに、厚労大臣は有害性の調査結果について学識経験者の意見を聴き、当該届出に係る化学物質による労働者の健康障害を防止するため必要があると認めるときは、届出をした事業者に対し、施設又は設備の設置など必要な措置を講ずべきことを勧告できる等の権限を定めている。以上のリスクアセスメント実施、新規化学物質のリスク調査届出とこれを受けた勧告権限などは、化学物質に限らず、新たな職場での危険有害リスクに対する行政対応の将来像としても参考となる。

労働基準監督官による臨検・災害時監督さらには前記の事業者自身によるリスクアセスメント結果等を踏まえ、厚労省本省として機動的に安衛法・安衛法施行規則等の改正準備等を行える体制確立の必要性も指摘できるところである。また法改正に至る準備期間中には、行政として、業界団体等も通じた災害事例および労働防止対策の周知啓発が効果的であろう。

D. 考察及びE. 結論

現行安衛法における安全衛生基準の多くは労働安全衛生規則等の政省令に委任されているものであるが、先行文献調査の結果、罪刑法定主義の見地から以下課題が有することが明らかとなった。第1に根拠法が定かでない政省令、第2に根拠法による法委任を超えた政省令の存在、第3に政省令等の行政解釈における「類推解釈」である。上記政省令とその解釈は

司法処分には罪刑法定主義の見地から許されない。

他方で産業構造、技術革新等が著しい中、職場において新たな安全衛生上のリスクが次々に生じうる。これに対し、現行の労働安全衛生法は法条文に危害防止基準を包括的に定め、同条を根拠に膨大な施行規則等を設け、刑事処罰上の根拠とするものであるが、いささか即応性、柔軟性に欠ける面がある。これに対し、平成28年総括報告書では、イギリス労働安全衛生法において一般的義務条項を定め、これを基に大臣同意の下、柔軟に行き準則を定め、同条等を根拠に刑事処罰を行うシステムが設けられている旨、報告されている（同報告書では「イギリスモデル」と総称）。同モデル等を参考に、平成28年総括報告書では、我が国の労働安全衛生法においても安衛法の基本原則等を定め、政省令を柔軟に定め、刑事処罰等の根拠とする法施策が提言されており示唆が得られる。本報告書では、同政策提言の意義を明らかにした上で、業務上過失致傷罪との関係など別途検討すべき課題を示した。

また安衛法には行政としての安全衛生対策の根拠法たる側面を多分に有するものであり、現場の労働基準監督実務では、災害リスクの高い職場に対し、速やかな是正指導等が求められる。罪刑法定主義と行政履行確保の両立が強く求められるものであるが、本検討では、若干の提言として、労働基準監督官が有する既存の行政指導・行政処分権限の活用とともに行政・事業者双方によるリスク把握の強化とこれに基づく災害防止対策の確立と周

知啓発、さらには法改正準備に速やかに反映できるような体制確立の必要性を示した。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

G. 知的所有権の取得状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

H. 引用文献

1) 寺西輝泰「労働安全衛生法違反の刑事責任—労働災害の防止をめざして」（日本労働総合研究所、1997）

2) 安西愈「労働災害と企業の刑事責任」（労働調査会、2013）

3) 藤永幸治編「刑事裁判実務大系 7 労働者保護」（青林書院、1998）

4) 井上浩「最新労働安全衛生法」（中央経済社、2010）

5) 畠中信夫「労働安全衛生法のはなし」（中災防、2019）

6) 平成 28 年度厚労省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総括研究報告書（主任研究者 三柴丈典）

-
- ¹ 安衛法の歴史については、井上浩「最新労働安全衛生法」（中央経済社、2010）1頁以下および畠中信夫「労働安全衛生法のはなし」（中災防、2019）20頁以下等。
 - ² 安衛法における危害防止基準の詳細な分析については、井上前掲 169頁以下。
 - ³ 畠中前掲 34頁以下。
 - ⁴ 寺西輝泰「労働安全衛生法違反の刑事責任—労働災害の防止をめざして」（日本労働総合研究所、1997）201頁以下
 - ⁵ 寺西前掲 201頁以下
 - ⁶ 寺西前掲 203頁以下
 - ⁷ 寺西前掲 201頁以下
 - ⁸ 寺西前掲 246頁以下
 - ⁹ 安西愈「労働災害と企業の刑事責任」（労働調査会、2013）59頁以下
 - ¹⁰ 安西前掲 65頁
 - ¹¹ 寺西前掲 209頁
 - ¹² 寺西前掲 210頁
 - ¹³ 寺西前掲 202頁
 - ¹⁴ 寺西前掲 200頁～201頁
 - ¹⁵ 寺西前掲 202頁～203頁
 - ¹⁶ 平成 28 年度厚労省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総括研究報告書（主任研究者 三柴丈典）2頁以下（以下、平成 28 年総括報告書）2頁以下
 - ¹⁷ 平成 28 年総括報告書 12頁～13頁
 - ¹⁸ 平成 28 年総括報告書 143頁以下
 - ¹⁹ 平成 28 年総括報告書 148頁以下
 - ²⁰ 平成 28 年総括報告書 153頁以下
 - ²¹ 平成 28 年総括報告書 153頁—155頁。
 - ²² 平成 28 年総括報告書 155頁
 - ²³ 平成 28 年総括報告書 15頁
 - ²⁴ 平成 28 年総括報告書 15頁
 - ²⁵ 平成 28 年総括報告書 1頁～5頁等
 - ²⁶ 平成 28 年総括報告書 3頁も同旨。
 - ²⁷ イギリスの労働安全衛生法における刑事罰による実効性確保に際して、同国において大規模な労働災害等が発生し、多数の死傷者が生じた場合、イギリス労働安全衛生法による一般的義務条項等のみを根拠に刑事訴追し、有罪判決を得ているのか、あるいは我が国と同様に刑事法上、業務上過失致傷罪に類する罪刑があり、同訴追・有罪判決なども命じられうるのか等も、我が国の立法作業においてイギリス労働安全衛生法を参考にする際、別途検討を要する課題と思われる。
 - ²⁸ 寺西前掲 318頁以下
 - ²⁹ 労働基準監督制度の詳細については畠中前掲 108頁以下等
 - ³⁰ 畠中前掲 115頁