

II. 成果物（コンメンタール労働安全衛生法）

安衛法の体系のどこに何を定めるか

安達 栄

元厚生労働省安全課長・（公財）安全衛生技術試験協会事務局長

本稿では、法律から通達まで、様々なルールから成る労働安全衛生規制の体系において、どこに何を定めるか等について、実際に立法活動に携わった経験から試論を述べる。

ただし、私見であり、行政の見解を示す趣旨ではない。

1 労働安全衛生法令の体系

労働安全衛生法令には、法律（安衛法）、政令（安衛法施行令）、省令（安衛則）と階層があり、さらにその具体化を告示、通達が図っている。

この法体系において、国民の権利を制限したり、同人に義務を課する事項は、「法律」に定めなければならない。これは、公共の福祉に関する日本国憲法の定め（第12条、第13条、第22条、第29条など）の解釈等から導かれる法原則である。

労働安全衛生法施行令などは、「政令（施行令）」と分類される下位法令である。

この政令については、憲法の規定により、「この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。」（憲法第73条第6号）とあるように、あくまで法律の規定を実施するために制定するものである。

労働安全衛生規則などの「省令（施行規則）」は、各省大臣（この場合は厚生労働大臣）が、法律を施行するために定める法令であり、政令と同様、法律の委任がない限り、罰則や国民の権利を制限するなどの規定を定めることはできない。

（参考）国家行政組織法第12条

第12条 各省大臣は、主任の行政事務について、法律若しくは政令を施行するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて、それぞれその機関の命令として省令を発することができる。
--

各省庁が定める「告示」、「通達（行政通達）」は、法令を詳細に解釈するものであり、安衛法令のように、「講ずべき措置」が多岐にわたるものについては、法令の規定を具体的に施行する上で欠かせないものとなっている。

特に安衛法令では省令も多岐にわたり、告示、通達レベルまで一覧しなければ具体的な措置内容を判断しにくいものもあり、その点では、利用者にとっての「一覧性」にやや難があるといえる。

2 労働安全衛生法の改正手続き

労働安全衛生法などの法律を改正するには、国会の議決を経る必要がある。事前の各種プロセスも含め、手続きとしてはハードルが高い。

国会審議では、所管の委員会（安衛法については衆・参両院の厚生労働委員会）での審議を経て、本会

議で審議される。会期中に審議できる法案の本数は限られることから、緊急性、重要性などから国会へ提出される法案は絞り込まれる。厚生労働省は、他の省庁に比べ、旧厚生省の社会保障、医療、社会福祉など、旧労働省の雇用政策などと広範囲な分野を所掌していることから、法改正すべき事項が多々ある中で、ある程度優先順位が高くないと、法案提出の可能性が低くなる。

例えば、現在、特定機械等の検査業務につき、行政から民間の登録機関への移行が目指されているが、クレーンの検査業務を移管するには、法別表を改正せねばならず、法律事項になるが、これのみでの改正では優先順位が高まらず、困難を生じている。近年、いくつかの法律改正案を内包する「束ね法案」が提出されることがあるので、そうした方法がとられる可能性もある。

もっとも、「束ね法案」は、提出する行政側としては効率的だが、一括審議されるため、立法府としては十分な審議が難しいとの意見もある。

政令は内閣が制定するものであり、閣議決定の手続きを要する。その制定には、法律と同様に省庁間の十分な調整が求められる。さらに、内閣が提出する法律（閣法）、政令の制定に際しては、「憲法の番人」とも称される内閣法制局が、閣議に付される法律案、政令案の審査を行っており、特に安衛法のように、構成要件を具体化し難い法律の場合、難関となることもある¹。

省令は、各省庁(厚生労働大臣)が定めるものであり、法律・制令に比べれば策定し易い。

3 労働安全衛生法を改正に際しての労使の意見調整

国会へ提出される法案には、内閣が提出する閣法と国会議員が提出する議員立法があるが、閣法について述べれば以下の通り。

厚生労働省には、労働政策審議会が設置されており、「労働政策に関する重要事項の調査審議を行う」（厚生労働省設置法第9条）と定められていることから、労働安全衛生法の改正に関する建議、諮問を受けた法律案要綱等の答申をはじめ、関係政令、省令の制定・改正についても、同審議会でも調査審議がなされている。この審議会は、国際労働機関（ILO）の条約に基づき、「公労使の三者構成の原則」に基づく委員構成となっている。安衛法のように「事業者が講ずべき措置」を規定する場合には、労使の調整が不可欠であることから、審議会の段階で労使の合意形成のプロセスを経ることになっている。

4 法律に規定すべき事項(法律事項)について

法律を制定又は改正する際には、法律を改正しなければならない「立法事実」を明らかにしたうえで、「法律という形式をもって制定することを必要とする事項」（法律事項）の存在が必要とされている²。

¹ たとえば、機械メーカーからユーザーに対するハザード情報の伝達を努力義務とする法改正について、内閣法制局との調整が難航した例がある。厚生労働省では、労働政策審議会安全衛生分科会での検討を踏まえ、同審議会より「今後の職場における安全衛生対策について（建議）」（平成22年12月）が発せられ、省内で法改正の準備を行った。しかし、内閣法制局からは、最低基準整備による義務づけが妥当であり、このような努力義務は認められない旨が示された。本件は審議会から建議を得ていたもので、後に実施省令（安衛則第24条の13）として規定されたが、省令上の努力義務規定であり、施行力や、今後の規制の展開可能性には困難を生じている。

² この点につき、例えば、山本浩三「法律事項」同志社法学50号（1959年）15-31頁等を参照されたい。

必ずしも法律で定める必要のない「努力義務規定」は「法律事項」ではない。よって、努力義務規定についての法律改正は、他の法律事項とパッケージとする必要がある。

安衛法第3条では、「事業者は、単にこの法律で定める労働災害の防止のための最低基準を守るだけでなく、快適な職場環境の実現と労働条件の改善を通じて職場における労働者の安全と健康を確保するようにしなければならない。」とされている。ここに示される通り、安衛法の規定には、労働者保護のための最低基準の確実な履行を求める「義務規定」がほとんどである。しかし、最低基準の遵守のみならず、更なる快適な職場環境の形成を目指す観点から、事業者の自主的な取組を促進する「努力義務規定」が規定されている。

法条文の規定の仕方としては、①罰則付きの義務規定、②罰則なしの義務規定、③努力義務規定に分類される。前記のとおり、安衛法第3条に規定する「事業者は、単にこの法律で定める労働災害の防止のための最低基準を守る」ための措置は、「①罰則付きの義務規定」によることが多いが、最低基準であるものの、中小規模事業場の実現可能性などを考慮し、「②罰則のない義務規定」とされたものもある。

例えば、事業場の健康管理の実務を担う衛生管理者（安衛法第12条）は、50人以上の事業場で選任し、法定の実施事項がなされるよう管理することまでが、事業者に対し、罰則付きで義務付けられているが、中小規模の10人以上50人未満の事業場については、安全衛生推進者（安衛法第12条の2）の選任が義務付けられているものの、罰則規定はない。

努力義務ならではのメリットもある。安衛法を施行する上で、義務規定については、履行が当然との前提で、労働基準監督機関による履行確保の取組により遵守の徹底が図られるが、努力義務規定については自主的な取り組みを促進する手法がとられている。よって、助成金による援助を付し易い。

一例として、職場における受動喫煙防止措置の例が挙げられる。同措置を新たに法律に規定する際に、健康障害防止の「義務規定」とするか、「努力義務化」とすべきかの議論があった。立法段階での立法事実として、実現可能性が考慮されたこともあるが、義務規定だと助成金による支援が難しいことから、中小企業の取組を支援するために努力義務規定と助成金制度がパッケージとされた（安衛法第68条の2）。

労働災害の予防的な手続きに係る国際的潮流である「事業者が行う危険性・有害性の調査等（リスクアセスメント）」の法制化については、立法事実として、①指針に基づく実施率が低調であったこと、②中小企業などでの実行可能性に懸念が示されたことなどがあり、基本規定が努力義務規定（安衛法第28条の2）となった経緯がある。既に、化学物質のうちSDSによる通知対象物質については義務化されているが（安衛法第57条の3）、近年の製造業、建設業での労災減少効果には、リスクアセスメントの普及による効果が大きいと解されることから、今後、さらに実施率が向上し、労働災害防止するうえで必要不可欠という立法事実が蓄積されれば、基本規定（法第28条の2）自体を現行の努力義務規定から義務規定に改正することも検討に値しよう。ただし、義務規定にするには、罪刑法定主義の観点から、措置義務の範囲、要件を明確にする必要がある。

なお、法令階層構造には、例外も生じる。上述の通り、通常は、法律で定めた事項について、下位法令（政令、省令）で詳細を定めるが、例外的な事例もある。

例えば、平成15年に公益法人制度の抜本的改革が行われ、その基本方針として、「国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人」については、原則として、法律にその根拠を明示することとさ

れた³。これにより、従来、各種省令にて指定機関の設備、資格者の要件を定めていたものを法律（公益法人に係る改革を推進するための厚生労働省関係法律の整備に関する法律(平成 15 年法律第 102 号)）に規定する「格上げ改正」が行われた。

これは、下位法令（省令）による行政判断だけではなく、国会のチェックが働くようにする趣旨に出たものであるが、法律改正は容易ではなく、実務上、技術の進展等に伴うキャッチアップの遅れは生じ易くなる。

5 仕様規定と性能規定

安衛法では、その具体的な措置義務をすべて個別具体的に法令で規定する（：仕様規定とする）ことには、膨大な条文が必要となり、技術の進展などにより改正、更新、廃止などを迅速に行うことには困難を伴う。さらに仕様規定以外の「同等の安全性が確保される措置」もあることから、自律的な安全水準の向上を妨げないような配慮が必要である。そこで、仕様規定から性能規定（性能基準）への移行も模索されている。

近年では、平成 15 年に特定機械等であるボイラーの構造基準である「ボイラー構造規格（告示）」は、従来、ボイラーに使用できる鋼材を限定列举方式で規定していたが、「安全な化学的成分及び機械的性質を有するものでなければならない」（同第 1 条）という性能基準に改正され、具体的な「例示基準」を通達で示している。

また、化学物質によるばく露防止措置についても、一部、性能要件の規定が設けられるなど（有機溶剤中毒予防規則第 13 条の 2 など）、今後の拡がりが見込まれている。

³ 「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（平成 14 年 3 月 29 日閣議決定）、「国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人に係る規制の新設審査及び国の関与等の透明化・合理化のための基準」（平成 18 年 8 月 15 日閣議決定）等を参照のこと。