

## 創立20周年記念講演

# 労働安全衛生法の30年と今後の課題

白鷗大学法学部 教授 畠 中 信 夫

本稿は、平成15年11月5日に開催されました創立20周年記念・労働安全衛生診断事例発表会における記念講演を収録したものです。

ただいまご紹介いただきました畠中でございます。

本日は日本労働安全衛生コンサルタント会の創立20周年記念という非常に大事な場にお呼びいただきまして、労働安全衛生法の話をしていただく機会をいただきましたことを心から喜んでおります。

先ほど過分な言葉でご紹介いただきましたけれども、実際は法規担当といたしまして寝食を忘れて取り組んだというだけであります。

たまたま個人的な事情ではありますが、この労働安全衛生法が6月のはじめに国会を通りまして、その年の10月1日の施行に向けて、それこそ土日もなく、当時は「過労死」という言葉がありませんでしたけれども、もしあのとき死んでおれば今なら当然に過労死になっていたであろうというような状態で作業を行っていたときに息子が生まれて、そういう意味で、息子の成長と労働安全衛生法の発展とがずっと私の思いの中では重なっております、ずっと気になり続けた法律だったわけであります。

たまたま縁がありまして、現在は大学で労働法を教えておりますが、そういうことで、自分自身といたしましては、労働安全衛生法を生涯の研究テーマとしていきたいと思っている次第でありま

す。

この労働安全衛生法コンサルタント制度、これは、技術士制度を参考としながら、安衛法の中に書き込まれたものでありますが、知識に金を出す習慣のない日本社会の中でどのようなかたちで根を張っていくのかなあというふうに思っております。それが、このような非常に立派な会をもち活動を展開するまでに成長をしたというのを目の当たりにさせていただきまして、本当に感無量のものがあります。

## 1 はじめに

### 安衛法の制定とその効果

今から31年前の1972（昭和47）年10月1日に、労働安全衛生法が施行されました。

ご存知のように、安衛法の制定・施行により、我が国の労働災害は激減いたしております。

戦後における労働災害の発生状況の推移を死亡者数の推移で時系列的に見てみますと、前半と後半との間に大きな断層があることに気づかされます。断層の前半部は、戦後の経済の復興と著しい経済発展に伴い死亡災害が毎年増加し、1961（昭和36）年には6712人とピークに達し、その後も毎年6000人台前後で推移していつている時期であります。

ところが、安衛法が制定・施行された1972（昭和47）年を前後して断層が見られます。すなわち、同年から1975（昭和50）年までの3年間だけでも約2000人の減少が見られ、建設業でも1年遅れて同様に顕著な断層が見てとれます。この断層のあ



講演する畠中教授

との時期が後半部となりますが、この後半部も最初の時期は緩やかな減少が見られ、1983（昭和58）年には2500人台にまで減少し、その後はほぼ横ばい、そして1997（平成9）年以降は微減という状況で現在まで推移してきております（注1）。

ただ、現在は、事故（accident）による狭義の労働災害の発生状況こそ今述べたような状態できておりますが、一方では、いわゆる過労死、過労自殺の労災認定件数は年々増加しており、また、じん肺およびその合併症による療養者数も相当数に上り、さらに石綿による肺がん、中皮腫も今後どこまで増えて行くのか予断を許さない状況にあることなどは十分に留意しておく必要があるかと思えます。

#### 安衛法制定直後に見られた労働災害激減の背景

安衛法の制定当時、労働省の安全衛生部長として同法制定の先頭に立ち、同法の制定とその内容に決定的な役割を果たされた元労働事務次官の北川俊夫氏は、このように安衛法の制定・施行と前後して労働災害が激減したことの背景を、「もちろん、これは安衛法の制定のみによることではないだろうが、多大な影響を与えているのは間違いないだろう。人間尊重の経営理念が浸透してきたこと、機械化や自動化の進展とともに本質安全化が図られてきたこと、事業場内の安全衛生管理体制が整備されてきたこと、一般的に、これらが労働災害の減少の大きな要因となったといわれるが、安衛法がこれら

の事業場の取り組みの促進剤となったことは確かである」と話しておられます（注2）。

これを、それを支えた法律の側面から説明するとすれば、法律上の義務主体の「使用者」から「事業者」への変更や総括安全衛生管理者制度の創設による企業経営主体の責任の明確化、体系的な独立法の制定による「安全衛生」問題の「特化」と「一貫性」の向上、従来の省令による規制事項の法律事項としての整理や新規事項による規制の強化、さらには請負規制や流通規制の強化、などによる企業における安全衛生管理の進展ということになるのでしょうか。

まさに社会のある分野（安衛法の場合には、「労働」という分野）の基本にかかわる法律が制定され、あるいはその基本部分が改変される場合には、それが社会を大きく変革し、国民生活に大きな力を及ぼし得ることを示しているものと思えます。

#### 労働安全衛生法の基本理念（日経連代表常務理事桜田武氏の言葉）

当時、労働安全衛生法の立案が公になり始めましたころ、産業界は猛反対をいたしました。

それについては、前述の北川俊夫氏が、次のように述べておられます。すなわち、「安衛法が国会で成立するまでは苦難の道だった。その一つに、経営側からの猛反対があった。理由は、基準法では法律の遵守責任者が『使用者』であるのに対して、安衛法では『事業者』としている点だった。（中略）それとともに、特に労働災害の多かった建設業などについては、元請責任を追及する規定を充実させた。

そのため各業界とも安衛法の制定に消極的で、特に建設業界は積極的反対という具合だった。

そのような状況を見かねて、助け舟を出してくれたのが、中災防の会長を務めていた三村氏と理事長を務めていた前田一氏だった。三村氏と前田氏の呼びかけで財界トップが集まる労働安全衛生

懇話会が開かれ、原労相に対して『安衛法の制定を要望する』という決議が提出された。

財界の統制力はすごかった。この決議以降、業界からのクレームがびたりと止んでしまった。」と述懐されておられます（注3）

ここに出てくる「労働安全衛生懇話会」は、日経連代表常務理事桜田武氏、経団連会長植村甲午郎氏、経済同友会代表幹事木川田一隆氏をはじめ各業界のトップ計22人により開催されたもので、同懇話会には、労働省からも原労働大臣をはじめ幹部が出席し、1971（昭和46）年の9月から11月にかけて3回の会合がもたれました。

この席上で、日経連代表常務理事の桜田武氏が「大正15年に会社（日清紡）に入ったが、当時の宮嶋清次郎社長は、『人に幸福をもたらさない会社なら潰した方がよい』と言っていた。40年以上も、この言葉が脳裡に焼きついている。安全衛生は、職場をあずかるもののモラルとしてやらなければいけない。」と述べたと伝えられております（注4）

企業経営者の良心と誠実さをしみじみと感じさせる、すばらしい言葉ではないでしょうか。

労働安全衛生法の基本理念については、いろんな角度からの説明があるかと思いますが、こういう言葉も、それを的確に表す言葉ではないかと思うのであります。

労働安全衛生法制史における現在の位置づけ  
ここでちょっと歴史をふり返ってみますと、工場法の第13条に基づき、工場危害予防及衛生規則という、対象は工場（製造業）に限られてはありましたが、初めての全国斉一の労働安全衛生法令が作られましたのが1929（昭和4）年であります。

そして、工場法が労働基準法という全産業・全規模を対象とする法律にとって代われ、それに基づく労働安全衛生規則が作られ、日本における包括的な労働安全衛生法制が整備されたのが1947（昭和22）年であります。その間が18年間。

その後、労働安全衛生法が制定されましたのが1972（昭和47）年ですから、その間、25年間。

そして、この労働安全衛生法の制定からすでに31年が経っております。

われわれは、現在、そういう歴史的な位置にいるということをも確認しておきたいと思います。

そうすると、安衛法の制定から数えてさえ31年を経過し、その間の日本の社会経済の状況の大きな変化を考えますと、その後の累次の法改正を考慮に入れたとしても、現行の安衛法は、その基本部分において、すでに耐用年数の限度に近づいてきているのではないのでしょうか。

そこで、次に、現在の安衛法が抱えている主要な課題を、法律的な側面から取り上げて参りたいと思います。

## 2 安衛法が抱えている主要な課題（法律的な側面から）

まず安衛法が抱えている主要な課題を、時の流れの中で大きく3つに区分してみると、次のようになるのではないかと考えております。

31年前の安衛法の制定当ても問題として存在し、現在も相変わらず課題として存在し続けている事項として、

- ・「分かりやすさ」の問題
- ・小零細企業における法の実効確保の問題
- ・請負作業に係る労働災害の防止の問題
- ・マンネリ化の問題

安衛法の制定当時は社会の表面に一般的のものとしては存在しなかったのに、現在では労働安全衛生上の重要な課題となってきた事項として、

- ・安衛法の前提としている労働関係の変貌
- ・安全配慮義務法理の定着
- ・（業務上疾病としての）過労死・過労自殺の存在の表面化
- ・機械の包括的安全基準などEU基準のグローバルスタンダード化

その他、法施行の過程の中で重要性が増してきている事項（例えば、次のような事項など）

- ・労働者の健康管理とそれに係るプライバシーの確保の問題

- ・歯の健康管理の問題
- ・その他（石綿による健康障害防止の問題など）

31年前の安衛法の制定当時も問題として存在し、現在も相変わらず課題として存在し続けている事項

それではまず、31年前の労働安全衛生法の制定当時も問題として存在し、現在も相変わらず課題として存在し続けている事項について見てみたいと思います。

#### イ 「分かりやすさ」の問題

まず最初は、「分かりやすさ」の問題を取り上げたいと思います。

法令というものは、それに関係する者が必要に迫られてそれを手にした時には、読む気を起こさせ、かつ、一読してその内容が理解できるものでなければ、存在しないのと同じであります。

しかし、安衛法は、労働安全衛生に関する一般法であるというその基本的性格として、あるゆる業種におけるあるゆる業務から生ずるあるゆる種類の労働災害全般を対象にして、必要な規則や制度を組み立て、それを労働安全衛生法という一つの入れ物の中に入れ込もうとしているわけですから、分かりにくくならない方がおかしいというものであります。

このように、そもそもがとっつきにくいというのに、その後の累次の法改正による建設業の特別規制の異常な突出などにより、今や、全体として読む気を失わせるようなものになってしまっております。そもそも、建設業は、鉱業と同じ程度に特別の対応が必要な産業なのに、その特別な対応についてまで、全業種に適用される一般法である安衛法の中に書き込もうとするところにそもそも無理があるのかも知れません。

この「分かりやすさ」という点では、労働者派遣法の第45条にある派遣労働者に対する労働安全衛生法の適用に関する特例規定の「分かりにくさ」はちょっと右に出るものがないのではないと思います。

今年の通常国会で派遣法が改正されて、製造業派遣が解禁されました。したがって、否が応でも、派遣労働者の労働災害、職業病の防止の問題や実際にそれらが発生した場合の死傷病報告の提出の問題というのが出てくるのだらうと思いません。

その場合、派遣労働者の死傷病報告は、派遣先が提出義務を負うのでしょうか、派遣元が出すべきなのでしょうか、いかがでしょうか。派遣法第45条の労働安全衛生法の適用の特例規定のどこをどう読めばどういう答えが出てくるのでしょうか。

ちょっと簡単に手を挙げていただきたいんですが、「元」と思う人手を挙げていただけますか。はい、ありがとうございます。「先」と思う人がかでしょうか。はい、ありがとうございました。

ということで、どこでこのことを尋いても答えは半々に分かれるのです。先週名古屋で開かれました中災防の全国安全衛生大会の「就業形態の変化と安全管理」のシンポジウムで同じことをやらせていただいた時も、答えはちょうど半分に分かれました。

私は別の意見を持っているのですが、厚生労働省安全衛生部の法規担当にこの間電話を入れて聞きましたら、「先」だというふうに言っておりましたので、一応ご紹介しておきます。

このような極めて重要なことで専門家の皆様の意見が半々に分かれるほどに法条文が分かりにくいというのは、やはり大きな問題ではないかと思えます。

「分かりやすさ」という観点から、本気になって安衛法を組み立て直す必要があるのではないのでしょうか。もし、法律をいじることが難しいとしても、少なくとも、厚生労働省単独でやりうる規則レベルにおいては、例えばインデックス方式を多用した労働安全衛生法施行規則を制定するなど、「分かりやすさ」のためだけの改正作業をやるだけの価値は充分にあるものと思っております（注5）。

また、派遣労働者に対する安衛法の適用関係の明確化については、いずれ機会を見つけて派遣法

第45条を安衛法に持ってくるのが望ましいと思っておりますし、それを持ってくるか、持っていないかは別としても、安衛法に基づき派遣労働者安全衛生規則を作るなど、分かりやすさの工夫が望まれるところです。

#### ロ 小零細企業における法の実効確保の問題

それから2つ目は、小零細企業における法の実効確保の問題であります。これは皆様方も、もう十二分に実感され、認識されていることと思いますが、一部の例外を除いては、20人程度未満の企業においては、そもそも自発的に自力で十分な安全衛生管理を行うことを期待する方が無理な場合が多い、というのが大方の認めるところではないでしょうか。

事業所統計をみますと、1～29人規模の事業所が425万事業所で、全事業所総数456万事業所の93.2%を占めております。この規模を1～49人まで広げますと、441万事業所で、全体の96.7%となっております。

このようなつかみどころのない膨大な事業所を対象として、そこに働く労働者に対して労働安全衛生法や労働基準法の実効を確保するためには、何を、どのようにすれば良いのでしょうか。

もち論、何らかの実効ある手当てが必要であることは十分に認識されているところではあります。が、今まで行ってきた、事業主団体をつかまえてモデル的に何かをやらせるという各種の施策が、いずれも、拡がりをもった自律的なものとしては定着しなかったことを踏まえると、例えば、30人未満の事業場（あるいは企業）については、契約の締結により、その安衛法上の安全衛生管理責任（安全衛生診断およびそれに基づく各種の安全衛生措置、産業医サービス、安全衛生教育、健康診断・作業環境測定およびその事後措置など）を丸ごと外部の機関へ委託することを許容することとしてはどうでしょうか。その場合は、安衛法上は、当該事業者および当該外部機関が法律上の措置義務主体となりますが、実質上は、当該事業者の安衛法上の責任は契約を結んだ外部機関に対する費

用支払義務のみとなり、その必要な費用の一部を労災保険特別会計から補助するか、労災保険料率を引き下げることとすれば、より普及が促進されるのではないかと考えております。要するに、外部の専門機関が、常時、無数の小零細企業の安全衛生管理の面倒をまとめて見るという仕組みであります。

#### ハ 請負作業に係る労働災害の防止の問題

それから3つ目ですが、請負など自己の事業のために他企業の労働者の労務を利用するという契約形態に係る労働災害の防止の問題です。

請負契約に基づいて、ある事業者が、一の場所において行うその事業において他企業の労働者の労務を利用する作業形態としては、大きく分けると2通りあるわけで、ひとつは、当該事業者が、その事業の仕事の一部を請負人に請け負わせ、その結果、当該仕事に関し、当該事業者（元方事業者）および当該請負人の労働者の作業が、当該事業者が管理権原を有する同一の場所において行われるという作業形態であります。「下請混在作業」という言い方が分かりやすいかと思います。

もうひとつの形は、当該事業者はその事業のその仕事は行わず、その仕事の全部を請負人に請け負わせる結果、当該仕事に関しては、関係請負人の労働者のみが、当該事業者（この場合、当該事業者は「元方事業者」には該当せず、単なる注文者あるいは発注者の立場に止まります。）が管理権原を有する場所において作業に従事するという作業形態であります。

例えば、化学工業会社において、特定化学設備の改造・修理・清掃の作業を他企業に請け負わせる場合や、飼料会社が原料穀物の収納サイロの定期点検・清掃を他企業に請け負わせる場合、あるいは鉄道会社が線路の保線作業を他企業に請け負わせる場合などがこれに該当するかと思います。

ご存知のように、安衛法の請負規制は、「元方事業者」の定義において述べられておりますように、同法15条 項の「一の場所において行う事業の仕事の一部を請け負わせ」、残りの仕事は注文

者自らが行うということを前提として、すなわち下請混在作業を前提として規定されておりますので、いま述べたこれらの作業形態から生ずる労働安全衛生上の諸問題については、労働安全衛生法において、前者に関してのみ、

業種の限定なしに、元方事業者の指導、指示義務が規定され（法29条）、

建設業、造船業という特定の業種を限って、

特定元方事業者の統括安全衛生責任者の選任義務（法15条）

特定元方事業者の一定の労働災害防止措置義務（法30条）

建設物等の管理権原を有する注文者の当該建設物等に係る労働災害防止措置義務（法31条）

が規定されているところであり、後者については何ら規制がなされておられません。

また、その問題とは別に、現在は、業務処理請負業の拡大などで、「特定業種」以外の業種においても、どんどんと前者のような労働形態が一般化いたしているところであります。

## 二 マンネリ化の問題

次にマンネリ化の問題をとりあげますが、企業における労働災害防止対策を進める上で、マンネリ化の問題は、追い払っても、追い払ってもつきまとう、ある意味で人間性に根ざした本質的な問題ではないかと思っております。このことは、真剣に取り組んでいらっしゃる方ほど深くかみしめていることではなかろうかと思っております。

これに対しては、本日の講演の結論を先に述べてしまうことになりそうですが、私としては、労働基準監督官の大幅増員を除くと、外部監査つきの労働安全衛生マネジメントシステムの採用以外には対応策は考えにくいと思っております。

安衛法の制定当時は社会の表面に一般的なものとしては存在しなかったのに、現在では安全衛生上の重要な課題となってきた事項

次に、安衛法の制定当時は社会の表面に一般的

なものとしては存在しなかったのに、現在では労働安全衛生上の重要な課題となってきた事項について見てみたいと思います。

## イ 安衛法の前提としている労働関係の変貌

例えば派遣という労働形態ですが、このような労働形態は、労働安全衛生法制定当時は、少なくとも合法的なものとしては存在しなかったわけです。それが1985（昭和60）年に労働者派遣法が制定され、法律上承認されました。

さらに、従来禁止されてきた製造業における労働者派遣も、本年の派遣法の改正により解禁されるなど、自企業の事業のために他企業の労働者の労務を利用する実態には大きな変化が見られており、これらの作業形態から生ずる労働安全衛生上の問題についても新たな角度からの検討が必要となってきたところではあります。

今回の製造業派遣の解禁の背景には、近年の製造業における業務処理請負による作業形態の拡がりがあると考えられますが、業務処理請負、あるいは構内下請けあるいは場内外注と言っても、その作業実態を見れば、工場内のライン作業の中に組込まれて作業を行い、派遣との区別は単なる呼称の差に過ぎない場合も多く見られるところであります。

また、分社化も広く行われておりますが、やりようによっては労働者の安全衛生の確保にとって大きな問題をもたらす恐れもあります。この問題については、場所的な同一性を前提とし、事業としての独立性を加味して、資本系列に着目し、商法211条の2の親子会社に該当するものについては、少なくとも安衛法の適用については同一事業とみなすということにより、単純明快な解決ができるのではないかと思っております。

## ロ 安全配慮義務法理の定着

安衛法の施行と軌を一にして、1972（昭和47）年11月24日、福岡地裁小倉支部において、門司港運事件という事件ですが、企業の安全配慮義務違反を理由として被災労働者側の損害賠償請求を認

める初めての判決が出されております。そして、この安全配慮義務の法理は、1975（昭和50）年2月25日に出された自衛隊八戸駐屯隊車両整備工場事件という最高裁判決によって、判例法理として確立いたしております。そして今では労災裁判の多くは、この安全配慮義務違反を理由として、事業主が訴えられているという状況にあります。

この義務は、「使用者は、労働者が労務提供のため（使用者の）設置する場所、設備若しくは器具等を使用し又は使用者の指示の下に労務を提供する過程において、労働者の生命及び身体等を危険から保護するよう配慮すべき義務（以下「安全配慮義務」）を負っているものと解するのが相当である。」とされる極めて広範な義務であります。

いま述べた時系列の関係から言っても明らかのように、安衛法の立法当時はこのような判例は存在しなかったわけですから、安衛法は、必ずしも、使用者は労働契約上の付随義務としてこのような安全配慮義務を負っている、ということを念頭に置いて立法されたわけではありません。

そのようなところから、この安全配慮義務と軌を一にする規定は、安衛法には、3条 項に事業者の責務規定としては置かれておりますが、義務という形で、真正面から事業者の一般的安全衛生措置義務を定める規定としては置かれておりません。（法令用語としての「安全配慮義務」という文言は、労基法38条の4に基づく指針の中に見いだされますが、安衛法上の義務として用いられているわけではありません。）

一方、イギリスの自主対応型と言われている労働安全衛生法制は、実はこの「安全配慮義務」とほぼ同じ性格をもつ一般義務条項が下支えをする構造となっていることに、十二分に留意する必要があります。この点が日本の労働安全衛生法制との最も大きな相違点であると言っても過言ではないでしょう。

#### 八（業務上疾病としての）過労死・過労自殺の存在の表面化

それから業務上疾病としての過労死、過労自殺

についてですが、過労死という言葉は今から31年前には存在いたしませんでした。それが、本当に残念な話ですが、今では非常に一般化してきております。

労災統計を見ますと、脳血管疾患および虚血性心疾患等（過労死等）の労災認定件数は、平成14年度は、317件、うち死亡が160件となっております。

安衛法には、数十人の職業ガン死亡を防止するための厳格な規制はありますが、100人規模（新認定基準によって、その数は今後も増えて行くであろうことは想像に難くありません。）の過労死や過労自殺の防止を直接の目的とする規則あるいは規定は置かれておりません。それらの予防に使える規定としては、法65条の3の作業の管理、法66条の一般健診とその事後措置、安衛則618条の休養室の設置に関する規定などがありますが、そう多くはありません。

しかし、補償と予防は車の両輪であることを考えると、補償の進展と併せて、予防法制についても充実が必要ではないでしょうか。その場合、電通事件の東京地裁判決平成8年3月28日にある「社会通念上許される範囲をはるかに超えた」、「常軌を逸した長時間労働」という文言を踏まえ、今一度労働法の原点に立ち返って、命と健康を守るという観点からの労働時間規制を真剣に考えるべきではないかと思えます。

#### 二 機械の包括的安全基準など EU 基準のグローバルスタンダード化

次に、機械の包括的安全基準など EU 基準のグローバルスタンダードとしての存在であります。

今や善し悪しは別として、機械の包括的安全基準など EU 基準が世界の労働安全衛生のグローバルスタンダード化していることは事実であり、双方の経済がこれだけ緊密に関係するようになって現在の現在、それを無視することはもはやできなくなってきております。

そろそろ、私共も、ヨーロッパに対する輸出品は EU 基準を満たし、国内向けには、効率とコス

トを重視し、国内法規に定められたもの以外は製造せず、また、受け入れないということのいびつさに思いをいたすときではないでしょうか。国内法規による基準は満している機械を使用中に発生した労働災害で、もし当該機械がEU基準を満していたならば妨げたようなものについては、誰が責任を負うのでしょうか、お考え頂きたいと思います。

その他、法施行の過程の中で重要性が増してきている事項

#### イ 労働者の健康管理とそれに係るプライバシーの確保の問題

次に、その他、法施行の過程の中で重要性が増して来ている事項ということですが、まず、労働者の健康管理とそれに係るプライバシーの確保の問題についてであります。

近年は、特にメンタルヘルスや過労死などの問題をめぐり、これらに対する世間の関心や労使の意識も高まってきております。

人々の人格権としてのプライバシーの確保は、労働関係においても、重要な問題ですが、特に労働者の健康管理情報について、そのプライバシーの確保は大きな問題であります。

というのは、過労死などをめぐる企業の健康管理責任（安全配慮・増悪防止義務）と労働者のプライバシー保護の要請とは、衝突しがちであるからです。

すなわち、企業が安全配慮・増悪防止義務を果たそうとすればするほど労働者のプライバシーが企業の手握られることとなり、また、末端の職制に至るまで関係者の範囲は広がり、情報漏洩の危険性は幾何級数的に高まります。

それに対して、健康診断に係る守秘義務規定である現行の安衛法104条は、一定の「健康診断の実施の事務に従事した者」のみが対象であり、また、自発的検診や一般健診の精密健診などは対象外であるなど、労働者の健康管理情報の流れのごく一部をカバーするにすぎません。

この問題は、わが国の安衛法が予定するところの、事業者による労働者の健康管理のあり方自体に及ぶ根の深い問題であります（注6）。

#### ロ 歯の健康管理の問題

次に、これは私、いろいろなところでしゃべっているのですが、80—20運動などに見られますように、労働者——これはひいては日本国民ということですが——の一生の健康、なかんずく老後における健康な生活と生活の質（Quality of Living）の確保について、歯の健康というのは重要な役割を果たしているのではないかと考えてあります。

兵庫県歯科医師会が、先般、80—20を達成することができた、すなわち、80歳で20本の自分の歯を残せた高齢者と、残せなかった高齢者との総医療費の比較調査を行い、その結果を発表いたしております。それによりますと、明らかに、自分の歯を多く残せた高齢者の方々の総医療費が少ないという結果が出ているということでありました。

確かに、一般的な歯の健康管理の問題は、現行の労働安全衛生法の目的である「職場における労働者の安全と衛生の確保」の範ちゅうには入りません。

しかし、80—20の推進が、労働者の老後における健康な生活にとって大きな効果があり、国民総医療費の抑制にも大きく寄与し得るものであるならば、例えば、安衛法体系において、今までの、医師による職場定期健康診断システムとは別に、「健康の保持増進措置」の一環として、新たに、労使折半の費用負担による歯科医師による歯の職場定期健康診断のシステムを、事業者の努力義務として位置づけるというようなことに踏み込むべきではなかろうかと思っております。

事業主サイドにも半分の費用負担を求める理由としては、医療費の抑制による健康保険料の事業主負担の抑制効果ということのほか、歯の治療による欠勤時間数の相当の減少ということもあげられるかと思えます。

なお、このようなシステムを導入すれば、安衛

法第1条の目的規定を変えなければならなくなることは当然であります。

#### 八 その他（石綿による健康障害防止の問題など）

最後に石綿の問題についてふれておきたいと思います。労災統計によると、石綿にさらされる業務による肺がんまたは中皮腫による労災認定件数は、平成13年度で、54件であります。

今回、政令改正により、大部分の石綿製品の製造が禁止されることとなりましたが、実は石綿に関係する作業自体は、今まで何十万トンと使用されたアスベストを、例えば建物を破却して取り除くというようなことで、これからある意味で本番になってくるわけです。

そういう意味で、現行の特化則の中から石綿に関係する部分を取り出し、必要事項を追加するなどして、「特化」と「一覧性の確保」という、法令の分かりやすさのための手法を駆使して、石綿障害防止規則を制定するなど、本腰を入れた対策を早急に講ずる必要があるのではないかと考えております。

### 3 労働安全衛生マネジメントシステムと機械の包括的安全基準を日本の安全衛生法制の中に位置づける上での課題について

以上、労働安全衛生法が抱えている主要な課題を、時の流れの中で大きく3つに区分し、さらにそれを細分化してながめてみました。

私には、現在の労働災害、職業性疾病の発生件数が、日本社会が達成し得る最下限の数字であると思えません。過剰規制に陥ることのないよう留意しつつ、今述べました課題に的確に対応しうる、あるべき法制の整備をすれば、いま一度、労働安全衛生法の制定・施行のときと同様に、大きく労働災害や職業性疾病を減らせることができるのではないかというふうに思っております。

その場合、ある意味で処方箋ははっきりしてい

ると言えます。

すなわち、先ず、労働安全衛生基準のグローバルスタンダードである「労働安全衛生マネジメントシステム」と「機械の包括的安全基準」を、日本の労働安全衛生法制の中にきちんと位置づけることであります。

そしてそれとあわせて、今まで「主要な課題」の中で述べてきた諸施策、すなわち、小零細企業の問題や、健康管理の問題にも的確に対処していくことではないかと考えております。

そこで、ここでは「労働安全衛生マネジメントシステム」と「機械の包括的安全基準」を、日本の労働安全衛生法制の中に位置づける上での課題について、法律的な側面から検討してみたいと思います。

その場合に、本年春策定されました第10次労働災害防止計画の「就業形態の多様化、雇用の流動化等に対応する対策」と題する項目のところで述べられております、「就業形態の多様化が急速に進みつつある中で、働き方にかかわらずに同等の安全衛生条件を確保する観点から、施設設備等の管理権原を有する者による下請労働者等も含めた施設設備等に関する労働災害を防止するための方策を検討する。」という考え方は当然基本とされるべきであると思えます。

この「働き方にかかわらずに同等の安全衛生条件を確保する」という文言は、非常にすばらしい言葉ではないかと思っております。正社員であろうが、派遣であろうが、下請労働者であろうが、パートであろうが、委託労働者であろうが、働き方にかかわらずに、少なくとも命と健康を守るという点については全く同等の条件を確保するのだという考え方ですね。これは立法の理念としても、また、企業サイドにおける安全衛生対策の実施の理念としても、当たり前と言えば当たりの考え方ではありますが、今までこういうことが公文書の中で言われたことはあまりなかったのではないかというふうに思います。

本当にすばらしい考え方だと、心から思います。

労働安全衛生マネジメントシステムについて

#### イ 労働安全衛生マネジメントシステムに基づくリスクアセスメントと安全配慮義務

まず、労働安全衛生マネジメントシステム（Occupational Safety and Health Management System . OSHMS）ですが、このマネジメントシステムに関しまして、当会の毛利会員が書かれた文書を読みまして、私はなるほどそうだなあと思ったことがございます。

すでに安全配慮義務のお話はいたしました、これは、実際に労働災害・職業病が起こったあと、事業主の責任を追及するという過程で用いられる法理ということできているわけですが、基本的にはこれは、その言葉が表しておりますように、予防の法理なわけです。安全に配慮すべき義務ですから。

要するに、使用者と労働者との間で労働契約を締結することにより、労働者は使用者に対して労務を提供する義務を負い、そして使用者はその提供された労務に対して賃金を支払う義務を負いますが、使用者は、単にそれに止まらず、その労務を受領する過程で、ある高等裁判所の判決の言葉を借りますと、労働者の命と健康を守るために「万全の措置を講ずべき義務を負う」ということであります。

そうは言っても、事業主サイドとしては、どこまでやれば安全配慮義務を尽したことになるのかということがはっきりしないと、やりようがないわけです。正直言って、こここのところがあいまいなままで今まであまり議論されずに来ていたのではないかと思います。

しかし、この点を明確にしないと、せつかくの安全配慮義務法理が予防の法理としてはその絶大な力を発揮することができません。

毛利会員が指摘されたのは、要するに OSHMS に基づいてリスクアセスメントをし、それに基づいて的確なる措置を講じていく、これがまさに安全配慮義務の履行の姿ではないのかと

いうことであり、たしかに、このようにとらえることにより、民事における安全配慮義務の法理と、労働安全衛生法制度との間にはかけ橋がかけられることとなります。そういう意味で、その毛利会員の指摘というのは、すばらしいなあと思ったのであります。

#### ロ OSHMS を実効あらしめる上での課題について

周知のように、日本の OSHMS は、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針（1999（平成11）年4月30日労働省告示53号）」の策定、公布によりスタートしておりますが、まだそれが大きなうねりとなって動き出したと言えるような状況とはなっておりません。

ここでは、この OSHMS を実効をあらしめる上での課題といたしまして、「企業の経営トップの安全衛生管理責任の明確化」と「事業場構内における下請労働者や派遣労働者が存在する場合の OSHMS のカバーする範囲」の2つの問題について指摘しておきたいと思っております。

#### イ 企業の経営トップの安全衛生管理責任の明確化

まず企業の経営トップの安全衛生管理責任の明確化という問題であります。この OSHMS は、企業の経営トップから末端の労働者まで、すべての構成員を巻き込んだ企業総体としての取り組みであります。そのエネルギーの源泉というのはどこにあるのかを考えますと、それは結局は企業経営トップの安全衛生管理責任の自覚にあるのではないかと思います。

先ほど冒頭に紹介いたしました桜田武氏の言葉の中に出てきた日清紡の宮島清次郎社長のああいいう言葉、ああいう思い、私は、これが基本だと思うのです。

企業経営トップというのは、人事権、それから業務指揮命令権を、最終的には握っております。その的確なる行使、これが OSHMS についても Driving Force となっているし、なるべきであ

るというふうに思います。

しかし意外と思われるかもしれませんが、現行の安衛法には、一般的に企業の経営トップに自ら当該企業の労働災害・職業性疾病を防止するための措置を統括管理すべきことを義務付ける規定は置かれておりません。

その代わり、現行安衛法では、同法第10条において、事業者は、一定規模以上の事業場ごとに、当該事業場においてその事業の実施を統括管理する者——例えば製鉄所であれば製鉄所長、造船所であれば造船所長という方々ですが——を総括安全衛生管理者として選任し、その者に、当該事業場の「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」業務を統括管理させなければならないという規定が置かれております。

しかし、政令で定める規模が相当高いところにとどまっているのはご存じだと思います。製造業であれば300人です。ところが、それ未満の規模の事業場については、現在のところ何らの手当てがなされておりません。すなわち、総括安全衛生管理者に統括管理させないならば企業の経営トップが直接当該事業場の労働災害・職業性疾病を防止するための措置を統括管理すべきことを義務付けるの規定が置かれておりません。

それに対して、この総括安全衛生管理者制度を創設するにあたりまして立法上の参考といたしました鉱山保安法では、同法の第12条の2というところで、第1項「鉱業権者は、省令の定めるところにより、鉱山において、保安統括者を選任しなければならない。」、また第2項で、「保安統括者は、当該鉱山において鉱業の実施を統括管理する者（いわゆる鉱山長）をもって充てなければならない。」と規定されております。そして、同法を受けた鉱山保安規則を見ますと、第14条で、「鉱業権者は、鉱山において、保安統括者一人を選任しなければならない。ただし、鉱業権者が、当該鉱山において鉱業の実施を統括管理している場合は、この限りでない。」という規定が置かれております。したがって、鉱山においては、鉱業権者は、保安統括者を選任してその者にその鉱山

の保安を統括管理させるか、あるいは自らが保安を統括管理するか、いずれにしても、鉱業権者のところに最終的な責任があるのだということが非常に明確になっております。

それに対しまして、労働安全衛生法の場合には、その点が欠けており、何らかの配慮が必要などころだと思っております。

その意味で、OSHMS の採用を促すため、それを法的側面から下支えしようとするならば、その Driving Force たる企業経営トップの法的責任についても、何らかの手当て、例えば、少なくとも工業的業種については、総括安全管理者の選任について、その選任規模を安全・衛生管理者や産業医の選任規模と同じ50人以上とするとか、鉱山保安法の書き方と同じようにするとかの手当てが必要なのではなからうかというふうに思います。

□ 事業場構内に下請労働者や派遣労働者が存在する場合の OSHMS のカバーする範囲について

次に、事業場構内に下請労働者や派遣労働者が存在する場合の OSHMS のカバーする範囲（射程距離）の問題であります。

もし、当該事業場構内において働く下請労働者や派遣労働者なども含めて、当該事業場において OSHMS を十全に機能させようとするならば、まず、「安全衛生」というものを大きく2つに区分して考える必要があるのではないのでしょうか。

「健康管理に関する事項（労働衛生に関する事項のうち一般健康診断およびその事後措置など直接労働者の心身を対象とし、かつ、継続的な雇用関係の存在を前提とした事項）」と、それ以外の「労働現場に関する事項（安全に関する事項ならびに労働衛生に関する事項のうち有害物管理、作業管理および作業環境管理に関する事項など労働現場でしか効果的に対応できない事項）」であります。

労働現場にある機械器具その他の設備、施設、環境、それから作業行動、こういうのは全部、労働現場でしかおさえきれません。したがって、

「労働現場に関する事項」については、どうしても何らかの形で、当該事業場の「施設設備等の管理権原を有する者」に、当該事業場で働くすべての労働者、請負労働者、派遣労働者、そういう人たちも含めたすべての労働者を視野に入れた当該事業場の「施設設備等に関する労働災害を防止するための」施策を講ずる義務を負わせ、OSHMSの存立の基盤を確保する必要があるのではないかと思います。

その場合に、法改正により、「労働現場に関する事項」については、当該事業場で働くすべての労働者に関し、「施設設備等の管理権原を有する者」を「事業者」とみなすとするのが最もすっきりすると考えられます。要するに、工場法の時代に戻るということです。

工場法では、工業主が義務主体とされておりました。工業主というのは工場のオーナーであり、あるいは工場の管理権原を有する者であります。そして、保護客体たる「職工」とは、当該工場に働くすべての者であり、請負労働者も含まれるという解釈で運用されておりました（注7）。

それ以外に考えられることとしては、例えば政令改正によって安衛法の請負規制に関する一般的な規定、15条とか、30条とか、31条ですが、それらの適用対象業種を、現在は特定業種ということで作船業と建設業に限られておりますが、例えば工業的業種全般に拡大するという事も考えられます。

ただその場合には、これらの規定の義務主体である元方事業者の定義に引っかかってくるものがあります。すなわち、既に述べたように、「施設設備等の管理権原を有する者」が単なる注文者あるいは発注者にとどまる場合には、安衛法の請負規制は適用されないわけです。

したがって、政令を改正して現行安衛法の請負規制に関する一般的な規定の適用対象業種を拡大しても、この問題はずっと残ってしまうわけであり、これに対処するためには、元方事業者の定義の中から「仕事」という文言を削るなど何らかの手当てが必要とならうかと思います。

安衛法の請負規制の中でも最も大事な規定の一つである29条の適用範囲の拡大のためにも、このことは必要ということになります。

#### 八 OSHMS 採用促進の方策について

ここで、このOSHMS 採用の促進の方策について考えておきたいと思います。今述べた法的な手当てがなされれば、相当のインセンティブにはなろうかと思いますが、その他考えられるインセンティブとして最も効果的なものは、やはり公契約締結の条件にするということではないでしょうか。

先般、新聞報道ですけれども、環境省が「環境経営促進法（仮称）」を制定し、企業の環境報告書を第三者機関が評価・認証する制度を作り、条件を満たした企業を政府が調達する物品の購入先として優遇したりする、そんな法案を用意しているというようなことが報じられておりました（注8）けれども、やはりこのように、公契約の条件にするというのが一番進むのではないかというふうに思っております。

それ以外に考えられる方法としては、先ほど「小零細企業における法の実効確保」のところで述べた労災保険料率の引き下げなども一つの考え方ではないかと思っております。

#### 機械の包括的安全基準について

次に、機械の包括的安全基準についてであります。レジメには、皆様方の会報に載った「機械の包括的な安全基準に関する指針（2001（平成13）年6月1日付け基発501号（通達）」をめぐる座談会の記事（注9）から、感銘を受けた言葉をなべてあります。

その中に、機械の包括的安全基準の検討委員会の座長をつとめられた、明治大学理工学部の向殿教授の発言として、「今回の包括基準の委員会の最初のときにいろいろなデータを出した。もし、現時点で今回の包括基準が日本に適用されていたとすると、死亡災害——これは機械による死亡災害のことだと思います——の7～8割は防止でき

ただろうという予想が出ている。」ということが述べられております(注10)。そうだとすると、なぜこういうすごい、またすばらしい機械の包括的安全基準というのが、今だに強行性を持って実現できないのか、私は不思議で仕がありません。

ただ、「企業としては周囲の環境変化に適應していくことが必要」、「(1995年以降、EU 域内へ輸出する機械については、CE マーキングを必要とするとされた) EC 指令は、まさにその環境の変化そのもの」(注11)というような発言からすると、日本の機械メーカーも、機械の包括的安全基準が強行法規化され、競争条件が整備されるのを待っているだけということだと思います。

法制的には、製造者の設計責任、残留リスクの開示責任等の基本理念に鑑みると、安衛法の第5章の機械等の流通規制の章に本制度を真正面から位置づけるべきなのかもしれませんが、少なくとも安衛法20条に基づく危害防止基準として、労働安全衛生規則に、「事業者は、機械については、厚生労働大臣が定める機械の包括的安全基準に関する指針に適合する旨の認証マークを付したものでなければ使用してはならない。」との一か条を追加するだけでも、強行性が与えられ、基本的なところはおさえられるのではないかと思います。

これにはすでに先例がありまして、労働基準法に基づく旧労働安全衛生規則において、労働衛生保護具(防じんマスクなど)について、「第183条の2 前3条により備えつけるべき保護具の中、労働大臣が規格を定めるものについては、その規格につき検定をうけたものでなければならぬ。」との規定が設けられておりましたが、それを参考としたものであります。

この規定は、見てのとおり、使用者に対する義務付け規定(ユーザー規制)であり、メーカーとしては、特段検定を受ける義務を負うものではない(メーカー規制ではない)わけですが、現実には、この規定があることによって、メーカーとしては、検定合格品を作らない限り、該当の保護具は売れないわけであります。

#### 4 労働安全衛生コンサルタント制度発展のために

最後に、「労働安全衛生コンサルタント制度発展のために」ということについて若干ふれておきたいと思います。

OSHMS の構築指導や内部監査、機械の包括的安全基準の普及指導等は、まさに安全衛生コンサルタントの活動領域であり、また、さきに述べた小零細企業における安衛法の実効確保のシステムが構築されれば、その受け皿となる外部の専門機関として、コンサルタント業界全体としては、大いなる飛躍が期待されるのではないかと思います。

ただある程度以上の規模の企業については、例えば5,000人、あるいは1,000人というような規模の事業場については、当該事業場の全体像に迫るには、個人としてのコンサルタントが有するある特定の専門区分の能力のみではなく、すべての分野にわたった対応を求められる場合も多くあるものと考えられます。

コンサルタント倫理綱領第5条には、「保有する知識と技術に基づいて業務を行い、専門外の業務を受託し、又は確信のない業務を行ってはならない。」というすばらしい規定が置かれております。この戒めは、医療における診療過誤と同じような事態、要するにコンサルタントによる安全衛生診断過誤、あるいは安全衛生指導過誤などを避けるためには、極めて重要であります。

いったんこういう安全衛生診断過誤などが表面化いたしますと、民法の644条の善良なる管理者の注意義務違反という責任を問われるわけです。

そういうことから、例えばコンサルタント法人制度というものをきちっと安衛法の中に位置づけまして、専門職集団として事に当たるという体制を整えることはこれからのコンサルタント制度の発展の基礎を築くものとして必要なことではなからうかというふうに思います。

小零細企業における安全衛生管理の外部化の受け皿としても、今述べたようなことを考慮する必

要は大いにあると思っているしだいであります。

## 5 おわりに

最後になりますけれども、数ある安全標語の中でも、私は1993（平成5）年の安全標語、「災害ゼロの安全職場 トップの決意 現場の実行」が一番好きであります。

先ほども述べましたように、企業においては、トップが全権を持っております。良くも悪くもトップの顔色を窺いながら組織というのは動いていくわけです。

だからそういう意味で、トップの決意というのは、組織を動かして行く上で決定的な意味を持つわけです。

安全衛生施策というのは、トップの意識をどう変えるかというのがポイントであります。

皆様方は高い立場から、トップと話できる立場にあるわけですから、これからも大いに活躍いただきまして、日本の安全衛生水準の向上にますます貢献していただくことを心から願ってやみませ

ん。

どうも本日は貴重な機会をいただきましてありがとうございました。（拍手）

注 畠中信夫『労働安全衛生法のはなし』中央労働災害防止協会刊，29頁参照

畠中信夫「労働安全衛生法の形成とその効果」『日本労働研究雑誌』 475 2000年1月号，15頁  
同上，22～23頁

『安全衛生運動史』中央労働災害防止協会刊，378頁

畠中信夫「労働法に対する基礎的要請一分かりやすさ一」『季刊労働法』 201，2002年秋号，232頁以下参照

保原喜志夫「健康診断において労働者のプライバシーはどのように守られるか」『労災保険・安全衛生のすべて』有斐閣刊，67頁

大正5年10月16日付け商局1182号通達ほか

2003（平成15）年8月27日付け朝日新聞

「座談会：機械の包括的な安全基準に関する指針をめぐって」『安全衛生コンサルタント』 60，2001年

(10) 同上 10頁

(11) 同上11頁

## 平成15年度コンサルタント筆記試験結果

平成15年10月27日に実施された第31回（平成15年度）労働安全・労働衛生コンサルタント筆記試験の結果は、別表のとおりであった。

受験者数は、労働安全が1,044名、合格者数は218名で、合格率は20.9%であった。合格率は前回は21.8%で、0.9ポイント下がった。特に機械と化学の低下が目立っている。

また、労働衛生は、受験者数206名、合格者数は43名、合格率は安全と同じ20.9%で、前回の24.6%より3.7ポイント低下した。特に工学は上昇したが、保健が半減した。

安全と衛生の合計でみると、合格者総数は261名で、前回の284名より23名の減となった。

区分	受験者数(前回)	合格者数	合格率(%)
機械	68( 74)	18( 25)	26.5(33.8)
電気	82( 77)	20( 13)	24.4(16.9)
化学	40( 40)	8( 18)	20.0(45.0)
土木	718( 717)	143(141)	19.9(19.7)
建設	136( 156)	29( 35)	21.3(22.4)
安全計	1,044(1,064)	218(232)	20.9(21.8)
保健	92( 97)	18( 35)	19.6(36.1)
工学	114( 114)	25( 17)	21.9(14.9)
衛生計	206( 211)	43( 52)	20.9(24.6)
合計	1,250(1,275)	261(284)	20.9(22.3)