

第四十回国会 衆議院 石炭対策特別委員會議録 第二十一号

昭和三十七年三月二十九日(水曜日)

午前十一時開議

出席委員

委員長 有田 喜一君

理事岡本 茂君 理事齋藤 憲三君

理事始関 伊平君 理事岡田 利春君

理事多賀谷眞樹君 理事中村 重光君

藏内 修治君 遊谷 直藏君

中村 幸八君 濱田 正信君

南 好雄君 井手 以誠君

滝井 義高君 渡辺 惣蔵君

出席政府委員

通商産業政務次 森 清君

通商産業事務官 今井 博君

(石炭局長) 通商産業鉱務監 八谷 芳裕君

通商産業鉱務監 八谷 芳裕君

(鉱山保安局長) 委員外の出席者

通商産業事務官 井上 亮君

(石炭局長) 通商産業事務官 小林 健夫君

(鉱山保安局長) 通商産業事務官 小嶋 光男君

(基準局監督官) 労働基準監督官 北川 俊夫君

(職業安定局調 整課長)

本日の会議に付した案件
鉱山保安法の一部を改正する法律案
(内閣提出第二二四号)

○有田委員長 これより会議を開き

ます。
内閣提出、鉱山保安法の一部を改正する法律案を議題として審査を進めます。

一昨二十七日、佐賀県杵島炭鉱にお

いて発生いたしました落盤事故につい

て、政府から発言を求められておりま

すので、これを許します。森通産政務

次官。

○森(通産)政府委員 先般この石炭対策

特別委員会の開催中に、杵島炭鉱にお

きまして落盤災害がございましたの

で、とりあえず私も連絡がございました

した概略について保安局長から当委員

会に御報告を申し上げておつたのであ

りますが、さらに詳細が入手できまし

たので、ただいま課長から御説明、御

報告申し上げたいと存じます。

○小林説明員 杵島炭鉱の落盤災害に

つきまして、それ以後に入りました状

況について御説明申し上げます。

お手元に資料を差し上げてございま

すが、炭鉱名、鉱業権者、その他この

前の御報告のときと変わっておりませ

ん。罹災者数におきまして、これまで

は行方不明といいますが、まだ五名ほ

ど見つからなかった者があつたわけで

ございいますが、死亡者五名ということ

になって収容されております。また、

重傷軽傷合わせまして十二名というこ

とになっておりまして、罹災者は合計

十七名でございいます。

概況は、災害の発生いたしました東

人道の入車御はアーチわくの岩石坑道

でございまして、平均十六度の傾斜と

たが、二点お伺いをいたしたのであ

いうことになっております。災害当

日、一番方の入坑者二十名が、八両編

成の入車で入坑したわけでございま

す。坑口から二百四十二メートルの

ところで天盤が崩落いたしました。一

両を残して七両が埋没いたしました。乗

車中の者のうち十名が自力で脱出した

しまして、残り十名中五名は間もなく

救援者により救出されておりますが、

六両目に乗車しておりました二名と、

七両目に乗車しておりました三名が死

亡いたしました。十二名が重軽傷

を負つております。

死亡者は、二十七日の十九時に一名

収容したのを初めといたしまして、二

十八日の一時七分を最後に全員の収容

を完了いたしました。

崩落しました範囲は、長さ三十三

メートル、幅約五メートルでございま

す。崩落量は約四百立方メートル、

千トンということになっております。

復旧には約一カ月を要する見込みで

ございいます。

原因につきましては、目下福岡の鉱

山保安監督部から課長以下現地に出張

いたしました。調査中でございます。

まだ原因については明確な報告は入

っておりません。

概略以上のような状況でござい

ます。

○有田委員長 ただいまの発言につ

いて質疑の通告がありますので、これ

を許します。井手以誠君。

○井手委員 ただいま杵島炭鉱の落盤

災害についての御報告をいただきました

ります。

ただいまの報告は災害直後のもので

はないかと思ひますので、その後の情

報がどうなっているか、特に罹災者の

ことについて新しい情報が入つておれ

ば御報告願ひたいと思ひます。それが

一つ。

いま一つは、原因は今調査中だとい

うことでございしますが、保安関係につ

いて、若干保安上の施設に不意がな

かったか。この点は、かねがね炭鉱と

組合間に保安施設の強化について交渉

が行なわれておりましたので、あるい

はという懸念もありますので、もしそ

の点の調査が若干でもわかつておりま

すれば、御報告いただきたいと思つて

おります。

以上二点であります。

○小林説明員 罹災者の点であります

が、現在まで入りましたところでは、

これは御報告にも一部あつたわけでご

ざいしますが、死亡者五名の収容状況は、

二十七日十九時に一名、二十七日十九

時十五分に一名、二十二時に二名、二

十八日一時七分に一名というふうに報

告が入つております。それから、重軽

傷十二名と申し上げましたが、その中

に救援に参りました者一名が罹災して

いる模様であります。現在のところ

入つてくる状況はその程度であります。

それから原因の点でござい

ます。災害前の検査といひましては、災害が

発生をいたしました第四坑につきまし

ては、三十六年十二月八日から十日に

かけまして巡回検査を実施しておりま

す。その結果、ある程度こちらで注意

した事項が認められて、やつておりま

す。内容といたしましては、通気の開

係、坑道施設の関係、電気施設の関係

等につきまして、約二十項目ほど注意

を行なつてゐる模様であります。

○井手委員 保安上の注意事項につ

いて、当日までその注意が注意通りに

実行されたかどうか、その点はわかり

ません。

○小林説明員 特に坑道の関係であり

ますが、注意いたしました事項、坑道

の仕繰り関係には会社側でも相当意を

用いておりまして、災害当時は、坑内

夫一千二百五十名であります。その

約四〇〇名を仕繰りに従事させていた模

様のようであります。大体平時の三倍

程度のもので仕繰り関係にかかつてい

たという状況のようであります。

○井手委員 はつきり聞き取れなかつ

たのですが、注意事項については会社

側で実施したかどうか。

○小林説明員 それぞれの項目一々に

ついて、これは現在までに完全に実施

している、これは実施していない、そ

ういうところまでまだ具体的な報告を

受けておりません。今回の災害に直接

関係しますのは、特に坑道の維持の関

係だと存じます。坑道維持の關係につ

きましては、今申し上げましたよう

に、坑内夫の約四〇〇名、約六百名を坑

道の補修関係に充てまして、その是正

りましたところは主要軌道であります
が、切羽に近い方からだんだんと修理
を進めていくという方法をとっていた
模様でございます。人事抗道につきま
しても現在実施中のものでございます。
○井手委員 原因についてはたゞいま
調査中でございますから、あらため
てお伺いすることにいたしたいと思います。

○有田委員長 次いで、議題となつて
おります。鉱山保安法の一部を改正する
法律案について、質疑の通告がありま
すので、これを許します。中村重光君。
○中村(重)委員 私は、たゞいま議題
となつております保安法の内容に対し
まして質疑を續けて参つております
が、前会の委員会でも申し上げまし
たように、十九条の二項による保安委員
会に対する鉱業権者の通知の義務とい
うのは、保安法二十四条ないし二十五
条の処分の内容だけを通知するという
ことでは不十分である、従つて、鉱山保
安監督部長の勧告並びに通達事項も、
当然保安委員会に通知する義務を鉱業
権者に負わせなければならぬ、この
ことを申し上げたわけであります。こ
れに対しては、監督部長の勧告あるいは
通達の義務を負わせることになつてく
ると、聴聞会をひんぱんに開かなけれ
ばならない、現在ですら二千件くらい
に及んでおるから、これを法定化して
いくということになつてくると非常に
繁雑だ、こういった御答弁があつたわ
けであります。私はその答弁には満足
できません。法定化すると非常に繁雑
になるといふが、私どもが法定化を主
張しておりますのは、保安が非常に重
要であるという考え方の上に立つて申
し上げておる。そのことを省令にゆだ
ねるということになつてくると、これ

は繁雑ではないか。法定化すると非常
に繁雑になつてくるといふようなこと
で大切な保安関係の法定化を回避する
といふことは許されぬ、このように
考えるわけでありませう。聴聞会が多過
ぎるならば、このことを十分精査し
て、これを整理するといふ必要はある
かもしれない。しかし、法定化を避
けるといふことは絶対に容認できない
わけでありませう。これらの点に對して
どうお考えになるか、はつきりお答え
を願ひたいと思ひます。
○小林説明員 多少この前の説明で不
十分な点があつたかと思ひますが、聴
聞会の手続が大へんなので法定化を避
けるといふ趣旨とはちよつと意味が違
うのでございませう。現在、違反事項等
がございませうと監督部長が通達を出し
て注意を促しておるわけでありませう
が、こういったものは、はつきりした
法律に基づいた処分というわけにいか
ない。従ひまして、法定化という場合
の対象に非常にならねばならぬ。これは法律
制定の技術上の問題となるわけであり
ませう。従ひまして、私といたしまして
は、むしろそういう場合には通達とい
つたようなことでなくて、できる限
り——現在でも鉱山保安法第二十五条
で法律または規則に違反するといふ
ような場合には命令が出し得ることにな
つておりますが、むしろはつきりし
た命令として乗せていく。命令を出し
ていくということになりますれば、こ
れは明瞭に鉱山保安法第二十五条に基
づく命令といふことになりまして、今回
この保安法の改正が認められるといふ
ことになりましたらば、これによつて保
安委員会への通知事項に入つてくると
いふことでございませうので、現在や

ております通達というようなのはな
るべく命令に移していきたい、命令と
してはつきりした処分にしていきた
い、こういう考え方でありませう。た
だ、そうなりました場合のことをつけ
加えて申し上げたわけでありませうが、
二千件からあるものは、重要なもの、
それほど重要でないもの、いろいろ
あるわけでありませう。これを全部二
五条による命令として出すといふこと
にいたしますと、その間、聴聞あるい
はたゞいま申しましたいろいろな手続
がございまして、なかなかそこまでき
がたいのではないかと申すことを申
し上げたわけでありませう。われわれと
しては現在出しております通達の方
ち、重要なものは極力二十五条に基
づくはつきりした命令として出してい
くという方針におきましては、全然それ
を避けるというような考えは持つてい
ないわけでございます。

意見の中に申しておつたのでありま
す。そのように考えてみますと、ただ
いまの御答弁もありませんが、この保安
委員会に付議すべき事項、このことを
はつきりしていく必要がある。ただ運
用の面で、通商産業局長のいわゆる行
政指導によつてそういう方向に持つて
いくといふことでは、私は不十分だ
と思ひます。特に中小炭鉱の現
状を考えてみますときに、その感を深
くいたします。従ひまして、法定化を
してはつきりして、また省令におい
て明らかにする面においても、保安委員
会を十分活用するように、これに付議
するといふ形を明文化していく、運用
という形にゆだねない、こういう形に
やつてもらわなければならぬ、そう
いった考え方を持つのであります。そ
れに対してはどのようなようにお考えに
なるか。

○森(清)政府委員 昨日中村さんが中
野参考人に御質問をしておられるこ
ろを私は聞いておりました、中野参考
人も非常にりっぱな意見として耳を傾
けたように私も聴取いたしました。そ
こで、私といたしまして中村さんの
御意見には十分うなづけるところがご
ざいますので、一つ今後の研究課題と
して十分研究を續けていきたいと思
ひます。

○中村(重)委員 次に、二十三条の二
で、掘さくの作業並びにこれに伴うと
ころの作業に使用人以外の者を従事さ
せるときは、その鉱業権者に届け出の
義務を課したのでありますが、このこ
とは非常に重要なことであります。特
に、石炭問題に對するベテランの同僚
委員からも、このことに對しましては
詳細に質疑があろうかと存じます。従

いまして、私は前回の委員会で申し上げた点をさらに強調しておきたいと思うのであります。前回の委員会で申し上げましたように、この非常に重要な事項を保安委員会に付議する、保安委員会の同意を得る、あるいはこれが協議機関であるという形が適当でないとするれば、いわゆる保安委員会の議を経て届け出をする、こういったことが必要であるのではないかと、そのことを申し上げましたが、さらに慎重にこのことを検討して参りますとき、私はこの組夫、請負という制度が法定化して表に出てくるということになって参りますと、特に慎重に取り組んでいかなければならないと思う。この組夫で働くところの労働者に対しては、鉱業権者は作業に対する指揮監督権はない、保安に対する監督権はある、こうなつて参りますと、保安上作業というものが切り離すことのできないものであることを考えてみますとき、ここに非常に危険な問題が起つてくるというところを考えたとき、この組夫をして坑道の掘きく作業並びに鉱物の運搬等の作業に従事せしめることは適当でないのではないかと、むしろ積極的に、現実の保安上の問題から勘案するとき、これを禁止するという態度をもって臨むべきではないか、このように考えるのであります。しかし、先ほど申し上げましたように、このことに對しましてはさらに詳細に突っ込んで同僚委員からの質疑があろうかと存じますので、その際に詳細な御答弁をお願いしたい、このように考えます。従いまして、私のただいまの質問に對しての答弁は求めません。

次に、第二十四条の二を加条しました。この法律又はこの法律に基づく省令に違反したときは、その鉱業権者に対し、一年以内の期間を定めて、その鉱業の停止を命ずることができるといふことになっておるのであります。この条文は行政命令であると思ひますが、この保安法に違反した場合刑事処分と行政処分の二つの処分を受けることになると思ひますが、その通りであるかどうか、お答えをお願いいたします。

○八谷政府委員 行政罰と刑事処分とは、これは別個でありまして、両方が同時にかかる場合もありますし、あるいはかける必要のない場合もあるかと思ひますが、少なくともこの二十四条の鉱業の一部の停止を命ずるといふような場合には、一方におきましては条文違反として当然これは送致いたしましたるべきものと考えております。

○中村(重)委員 ところが、この二十四条の二を読んでみますと、どうもはつきりしないわけですね。この法律のすべてに違反した場合に処分を受けるのか、あるいはその法律の条文の一つに違反した場合にこの条項の処分を受けるのか、その点明確でありませぬ。一つ、はつきりお答えをお願いします。

○八谷政府委員 これは「鉱業権者がこの法律又はこの法律に基づく省令に違反したとき」といふ書き方でございまして、いずれか一つの条文に違反したときには、一応この二十四条の二に該当することができるといふことになるわけでございます。すべての条文と申し上げておきます。

ますと、これは石炭だけでも何百条とありますから、これはもう、何らかの一つに違反したときでもかけ得る。ただし、実際の取り扱い方といたしましては、特に重大災害に直接結びつくような、通気のような問題の場合と、言葉は悪いかと思ひますが、こういう重大な要素を含ました条文と申しますか、そういう場合等につきまして、このやり方につきましては個々の鉱山の違反状態を見まして適用させるわけでございます。何回か違反したから直ちにこの二十四条の二を適用する、こういうわけには参らないと存じております。この条文はこういうふうにとつてなく書かれておるわけでございますけれども、実際の取り扱いは反復して、あるいは違反の態様が非常な悪質なものとき、実際の運営はこういうことにならざるを得ないと考えております。

○中村(重)委員 そうしますと、その違反の軽重によつて最高一年、さらに軽くなるとそれが三か月であるとか、半年であるとか、こういう停止というものが行なわれる、こういうことになりませぬか。

○八谷政府委員 違反の態様によりましてこれが最高一年と定めましたのは、この期間を定めなくて単にその鉱業の停止を命ずるといふような書き方は、どのくらいをやるのか、どこまでもつづけてしまふのか、こういうこともございまして、一応最高限はどんなにしても一年以下でなければならぬ、こういうふうなこの法律では定めただけでございます。実際の運営におきましては、とにかくこの条文は、いろいろなやり方をやってみました。

が、最後のものと考えております。と申しますのは、最初は監督官が現地に参りまして、いろいろ注文いたして参ります。しかし、その重要なものにつきましては、監督部長が通達をいたしまして、改善の指示をやるわけでございます。ところが、その改善の指示をやりまして、十分に成果が上がっていかない、あるいはさらに似たようなケースとしてこれが現われてくる、こういう場合には保安法の二十五条に基づいて、はつきり改善の命令を法的に行なう。通達事項違反というのとは条文違反にはならぬわけでありまして、そういうことでは二十四条の二まで到達するといふことはどうかと思ひます。そういう場合には二十五条ではつきり改善命令を出す。その二十五条の改善命令をおかつ聞かない、こういう場合に二十四条の二にいくものと考へております。その年限をそれではどのくらいやるかといふことは、やはり私も保安の者といつたしましては、鉱山をつぶしていくという観点に立つわけではございませぬけれども、制裁規定とはいへ、やはり最終的には改善をして、安全な姿で作業をしてもらいたい、こういう念願を持っておるわけでございます。いまして、なかなかそれを聞かないときに、いわば泣いて馬鹿を切ると申しますか、そういう姿のものでございまして、やはりこれには改善といふことが裏面においては相當に配慮されなければならぬのじゃないだらうか。広がりにつきましても全炭鉱を一律にやるといふことでなくて、ある場合には一卸とか、あるいは切羽といふものに制限をされるだらうと思ひます。そういうものが反復して同じよう

な二十四条の二で鉱業停止を命じられるといふような悪質の鉱業権者については、制裁規定として当然のことでございますが、さらにこれを広げて、もう鉱業を営むには保安的には不適格者だ、こう認められるものにつきましては、一坑口全部停止を命ずる、こういう行き方、広がりを持つかと思ひます。それから、これは停止命令のときの広さでございます。ある場合には局限された部分の採炭を停止する。その場合には一坑口全体を停止する。これはまた一がいには言えぬわけでございます。採炭の条文違反者とか、悪質なものの、あるいはその坑内の危険度の高いところが災害を起した場合は、災害の広がりが工合でございまして、そういうところも十分ににらみ合わせまして、鉱業の停止と申しまして、これは一部は停止になるわけでございますが、そういうやり方をとる。さらに、どういう作業についてだけ停止をするか、採炭作業というものは当然やめてもらわなければならぬと思ひます。その範囲で鉱業の停止をやるわけでございます。しかし、ここだけは許しておる、あるいは連卸が整備してないためにそれが危険状態になつておるといふ場合には、そのまま停止しておつたのでは全然改善が行なわれないわけでございます。保安法の目的にも沿わぬわけでございますので、連卸の方の作業はやらせる、これは改善作業でございます。そういういろいろな広がり、それから作業の種類と申しますか、そういう縦の面横の面、両方からみ合せて鉱業の停止という姿を作り上げたいと考えております。

○中村(重)委員 私はしろうとで、ど

うもよくわからないのですが、ただいまの御説明によると部分的な停止ということになるのですね。この条文の中の鉱業の停止というのは部分的な停止ということに解釈するわけですか。

○八谷政府委員 これはよく書きますと、その鉱業またはその鉱業の一部、こういうふうな書き方をすればわかりやすいわけでありまして。ところが、その一部もその鉱業であるからというので、「その鉱業の停止」というふうになつたわけでありまして、この中は現在の二十四条でもそうでございます。『鉱業の停止』というのはいくつかの停止を含む、こういうふうな解釈のもとに、こういう条文にしたわけでございます。

○岡田(利)委員 ちょっと関連して。保安法に基づく部長の命令は二十七条に定められておるわけですね。しかも、保安監督官が部長の権限を代行するわけですね。そこで、運用上の問題として二つあるわけですね。法に基づく命令を出す場合と、それから部長通達と、それから、そういう二つの形式がとられておるわけですね。しかし、法律、規則をずつと調べても、部長の通達の法的根拠はどこにあるか、こう考えるわけですね。そうすると、通達根拠というものは、保安法上にはないのじゃないかと思ふ。あるとすれば規則違反に該当する面、それは法二十五条になると思ふのです。これもやはり命令なんです。これは保安規則に違反しておる、あるいはまた保安規則の定めおる基準を下回つておるという場合には、「移転又は鉱業の実施の方法の指定その他保安のために必要な事項を命ずる

ことができる。」、これも命令なわけですね。ですから、保安規則で坑道が規定上狭いというような場合、あるいはまた通気上どうも排気坑道の断面積が非常に狭いという場合も、すべて法の根拠は二十五条の命令だと思ふ。ところが、その命令で出さないと、通達とか何とかそういう方法で出すから、保安委員会に報告する場合に、改正点として問題になつてくる。ですから、私は、部長通達というものは、あるいは監督官の権限というものは、監督部長の代行しはしない。実際はそれ以外にはないはずですね。その点で、法を運用している者と、われわれ法の根拠を見る場合とのズレが今日あるのじゃないか、こう考えるわけですね。この点はいかがですか。

○八谷政府委員 ただいま通達ということが現実に行なわれております。これは確かに先生御指摘の通り、保安法を見ましても、保安規則を見ましても、通達をすることができるといふような規定はないわけでございます。通達というものは、あくまでこれは注意でございます。条文に違反しても、しかしこれに注意を与えれば直る。監督官が現場で注意を与え参りますと、またそういう注意を与えたと、さらに監督表というふうなものを現地に記録して参りまして、これだけ自分注意を与えたというのを、つまり向こうにも確認させるわけでありまして、さらに重要なものにつきましては監督部長が明確に通達を行なうわけでございますが、これは単に通達状、文書をやればなしというものでなくて、通達を読んだりもいたします。それから、すでに十分に相手方が理解しておる

場合には文書だけでございしますが、そういうやり方をとりまして通達を出す、そして改善計画を作らせるというやり方をとつておるわけでございます。それで、この法律の面からいいたしますと、みな二十五条に集約されて参りますけれども、二十五条で改善命令を行なうというところが法体系として一番はつきりしておるわけでありまして、また、これでやれば保安委員会にも通知義務を明確にするわけでございます。ところが、現在石炭だけでも二千件前後の通達をいたしております。これは一々、緊急な場合は別であります。九州だけでも約五〇〇近いわけでありまして、通達が一々ございします。千件という、まず一日に三件は通達をやる。こういうふうになつて参りますと、それを部長が一々通達をやる場合には聴聞会も開く、こういう事務手続の面もあるわけでございますが、法の目的からすると、こういう事務手続の面がどうだからといって、通達をしておきたいというにはならないわけでございます。この辺は現実の問題として、通達で十分その成果が上がると思つて、通達の場合には、一応注意でやつて、あるいは反復したものには、つまり二十五条の改善命令を出して、こういうやり方を現実にとつておるわけでございます。しかし、この保安法をこういうふうに変更して参りました際には、何か通達ばかりやつて参りますと、強力な指導をやるというもその十分な成果が上がるのじゃないか、保安委員会に対する通知なんか心配だという面もございまして、これは今後で

きただけ通達というよりも、改善命令をやつた方がはつきりしているのじゃないだろうか、そうすれば二十四条の二に持つていく際にも、はつきり改善命令を出して、それから二十五条で改善命令を適用されるという面もございします。これは相手もよく、ごく簡易なもの、あるいは監督官が引きつけてくると改善されたという報告のあるものもございします。そういうものは別といたしまして、少なくとも重要なものはできるだけ二十五条の改善命令で行なつたらどうか、こういうふうな考えまして、ただいま監督部長とも先刻から、この面につきましてはそのやり方等につきましても話し合ひを進めておりました、今後はこういう方向でやつて参りたいと思つております。

○岡田(利)委員 その部長通達というのは、行政上、運用上の問題で実際はやつておるわけですね。しかし、法体系から見て、特に石炭の場合には、保安法からさらに四百条に上る石炭保安規則というものが、しかも、さらにそれぞれの山の状態に即して保安規程がある。これは届出をして認可を受けるわけですね。そうなつて参りますと、通達というものは何の根拠にやつておるかというのを疑問に思つておるわけですね。それから、二十五条の改善命令です。それから、あとから二十七条で聴聞会も開かなければならないというところ、これは無理があるのじゃないかと思ふ。ですから、あとの部長の権限は、これは聴聞会を開かなければならぬ問題ですが、二十五条については聴聞会を開かなくてもいいのじゃないか。改善命令の場合にはそういう工合

に法の根拠を変えれば、今通達とか命令とかいうものが運用上非常に問題があるの、全部聴聞会を開いてやるということは実際にできませんよ。おそらく今のあれでは不可能じゃないかと思ふ。ですから、二十七条から二十五条をはずして、二十五条については聴聞会を開かなくてもよろしいといった方が、よりつきり運用できるのじゃないかと思ふのですが、実際運用してみても、この点についてどういふ見解を持っておりますか。

○八谷政府委員 保安法というのは、これが作られた当時からいろいろ、委員会規定、あるいは監督官の制度、こういう面から非常に民主的と思つて、私言葉が不明確かとも思ひますけれども、そういう姿のものが織り込まれておるわけでございます。そうしまして、改善命令をするのにも一々相手の意見も聞くという姿が聴聞会でございます。一方的に役人が、この場合は監督部長でございますけれども、監督部長が改善の命令を下すというよりも、一歩相手方にいろいろ言ひ分があるかどうかというのをこの聴聞会で聞くという考え方が入つてきておるわけでございます。ところが、実際に運営をいたしましては、一々その開かなくても、明らかに二十五条の条文に示す通り、規則等に違反しておる場合でございますので、この点は今後改善を考えた方がいいのじゃないか、こういうふうな考えでおるわけでございます。こういう聴聞会制度をはずすということになりますと、形の面において何か役所が非常に権限を持つたというふうな印象を一方において受けるということが、外部から見るとお

きただけ通達というよりも、改善命令をやつた方がはつきりしているのじゃないだろうか、そうすれば二十四条の二に持つていく際にも、はつきり改善命令を出して、それから二十五条で改善命令を適用されるという面もございします。これは相手もよく、ごく簡易なもの、あるいは監督官が引きつけてくると改善されたという報告のあるものもございします。そういうものは別といたしまして、少なくとも重要なものはできるだけ二十五条の改善命令で行なつたらどうか、こういうふうな考えまして、ただいま監督部長とも先刻から、この面につきましてはそのやり方等につきましても話し合ひを進めておりました、今後はこういう方向でやつて参りたいと思つております。

かしいじゃないかと言われる点もあるわけでございます。しかし、事務的に申しますと、岡田先生御指摘の通り、もう二千件近いものを、聴聞会を二週間前に通知して監督部長がこれをやるということ、そういう現実の姿から不可能に近いような状態になります。違反事項がだんだんなくなってくれば問題はございません。法律を作る際でも、そう違反事項があると思つて作つたわけではないと思ひますけれども、そういう一つの形から、運営上からこういう規定が定められておりました、この点はどういう形でこれを条文改正をするのかということは、もう少し検討してみたいと考えております。

○岡田(利)委員 保安法の制定、保安規則の制定には、ずいぶん公聴会を開いてやつたわけですが、これは上手の手から水が漏れた点ではないかと思ひます。二十五条に「鉱業上使用する機械、器具、建設物、工作物その他の施設の使用又は火薬類その他の材料、動力若しくは火気の取扱その他の鉱業の実施の方法が、この法律又は」とあるのですが、法律を読んでも実際には何もないのだ。法律で定めておけることは原則的なことで、全部省令委任だ。そうすると、保安規則に具体的には全部ゆだねられておるのです。たとえば機械、器具等に関する制限とか、一、三ありますね。施設計画、性能検査、集積場の三つの規定があるわけです。ところが、その具体的な内容は全部省令への委任事項で、全部規則でできるわけですから、法違反というけれども、二十五条の場合には直接の違反は出てこない。それ以外のやつは出てきますよ。だから、法違反で命令を出

すものと、保安規則に違反しておるから改善命令を出すものとは、実際は、ずつと見てみますと、法違反の場合には、二十五条の場合にはほとんどないわけですから、どうしても規則の方の事項になるわけですから。たとえば火薬の場合、機械、器具等に関する制限についても、「省令の定めるところにより、機械、器具又は火薬類」これは省令の根拠な

んです。ですから、この二十五条の部分では、直接、法違反という問題は、機械、器具、施設の面については起きてこない。だから省令にゆだねられておつて、省令に対する違反がどうか、それに対する改善命令を出すということだと思ひます。ですから、私はこの二十五条を他の条文、二十二条と一緒にして、聴聞会を開く制度というものは、特に鉱業権の一部または全部の停止があるから聴聞会を開かなければならぬ、だから規則違反の場合、改善命令を出す場合には、これはむしろ二十

七条の聴聞会にかけるといふことをはずしていいのではないかと思ひます。省令で定めた事項に対する違反の問題ですから、そうすると結局、今度監督部長もしくは監督局長の命令で全部出せるわけですから、その方がすっきりすると思うのです。実際にやつておること、この聴聞会にひつかつてくるから、二十五条に基づく命令の場合、いかなる場合でも二十七条の聴聞会を開かなければならぬから、便法としてウェートのあまり高くはないものは、これは通過でやるといふことでやらざるを得ない機構にあるのが今日の保安監督の機構だと思ひます。ですから、この点は特に今、中間答申で、今回法

が改正されるわけです。一つそういう点について、実情に即すかどうかという問題もあるでしょうから、保安協議会等でのこの問題を一つ討議をして、もう一度改正する場合、鉱業法が変更されれば当然保安法も変わつて参りますから、それまででけっこうです。この点は十分一つ検討してもらいたいと思ひます。

○滝井委員 ちよつと関連しまして、今の改善命令の二十五条と、それから石炭鉱山保安臨時措置法の五条との関係です。石炭鉱山保安臨時措置法はもう通つた法律ですね。これは五条は、通産大臣は総合調査をやります。「前条の調査の結果に基づき、必要があると認めるときは、採掘権者又は租鉱権者に対し、その石炭鉱山における保安に関する事項の改善に関し勧告をすることができ、このようになっておるわけですから、この二十五条の改善命令との改善の勧告というものは、一体どういう関係があり、どういふ違いがあるのかという点なんですよ。

○八谷政府委員 この二十五条はこの条文に示します通りに、「この法律又はこの法律に基く省令に違反してゐる」といふ場合であつて、非常に違反して状態が悪い、こういう状態なわけでございます。これは一般的なものでございまして、臨時措置法の方は、こういう条文に違反してゐるとかといふよりも、むしろ現在はまだ改善すべき点が多々あるけれども、この炭鉱は将来大いに生きていける山だ、また金融的にいろいろ改善さえすれば考慮のできる山だ、こういうところはこれに改善の勧告をする。そうしてこの改善の勧告はもっと、この条文違反とか

なんとかいふよりも、石炭その立地条件、それから技術的能力あるいは経理的基礎、こういう大きな観点から改善を行なつてもらいたいという勧告をするわけでございます。ちよつとこの立場の方が、こちらの方は条文に違反して改善の必要があると思われるものについて、みな改善の命令を行なうというものでございまして。

○滝井委員 ちよつとわかりかねます、まず四条で、山に行つて保安の確保のための調査をするわけですね。その確保の調査をするものさしは何かといふと、この「鉱山保安監督部長は、鉱業上使用する機械、器具、建設物、工作物その他の施設の使用又は火薬類」といふようなものを、鉱山保安監督部長は鉱山保安法の二十五条に基づいておやりになるわけだ。ところが、そういうものがとにかく非常に不完全で鉱山保安法に合致してない、だから君の山はだめですよ、こうなるのが私は第一前提だと思ひます。そうなた上で、今度は総合的に、待て待て、これは経理能力はどうなんだ、それから技術能力はどうだ、こういうのを調べると思ひます。そうしてその上で、お前はだめだ、こういう決断が下つてくるのだと思ひます。そうしますと、実質的にはその改善命令の二十五条とこの臨時措置法の五条といふものは、本質的にはものさしは変わつたものじゃないと思ひます。五

条は、二十五条の改善命令と別な法文の立て方、法律は別ですよ。しかし、そのものさしは、あくまでも鉱山保安法に適合しない炭鉱について、お前は知らない、こういうわけですからね。そこらあたりが、私が疑問に思

うのは、二十五条は鉱山保安監督部長がおやりになるのです。そして最終的には通産局長とも協議をやることになるわけでしょう。そうすると、臨時措置法の方は部長とか局長とか、そういうものは全部出てこない。通産大臣です。やり方も違ふのです。ところが、通産大臣がやるについては、この鉱山保安監督局長なり鉱山保安監督部長あるいは通産局長、こういうところから上がつてこないと思ひます。この法律の方は、もう頭から政府と通産局長とか、こう出てきているのです。どうもこの両者というものは、密接な関係があるにもかかわらず、法体系としては全然何の関係もない形になっているのです。これは私、ちよつと納得がいかないのです。

○八谷政府委員 片一方のこれが何も遊離してゐるというふうなことでなく、監督部長といふしましては、現実に二十五条を適用する必要があるればこれは二十五条を適用していくわけでございます。そして一方におきまして通産大臣といつたしまして、これは監督部長と実際は一緒に仕事をすることは当然でございますが、その中で保安の総合調査を行ないまして、そうして悪いというものにつきます。二十五条の改善の命令が出てゐる炭鉱が大部分でございますが、そういう炭鉱については廃止の勧告を行なう。しかし、いろいろの面につきまして、たとえば、この二十五条というのは法規違反とか規則違反について監督部長はやるわけでございますが、ところがこの総合調査の際には、えらい極端な場合を申しますと、その条文違反は何もな

い、しかし斜坑を切りかえなさいとか、そういう保安のための改善を行なえばこの山は十分に、経理的基礎、技術能力からするとやっていける、そういうところには、一方において廃止勧告をするともに、そういう山に必要があれば改善の勧告をしていく、この改善の勧告をしたものについても当然二十五条の命令はやりません、それから廃止の勧告をしたものについても、それを聞いたあととやらはやりませんけれども、廃止の勧告を聞かない場合には、また追っかけて二十五条の再度命令を行なうという場合も出てくると思ひます。

○滝井委員 関連質問ですから。ちょうど私、質問しようとして入ってきたら、たまたま私の質問したところをやっておったから聞いたわけなんです。どうも臨時措置法の保安に関する事項の改善の勧告と二十五条の改善命令というものは、本質的に私は違っていないと思うのです。とにかく炭鉱を再々調査して、改善命令を再々出さなければならぬような山は、いかなる理由があるにしてもこれはやめてもらおうということになると思う。しかも、その山がいわゆる非能率群に入っていれば、当然そういう形になるわけです。しかも、その停止という形は二十四条の二年以内の期間を定めてこれは停止を命ずるのです。それが一年以内、八月か九月、山が停止を命ぜられたら、その山は今の段階ではこれはもう廃山ですよ。だから、その停止を命ぜられたら必ず鉱業権を抹消して、この臨時措置法の方にきてしまふ。そうしますと、これはあなたの方

は鉱山保安法のつもりだったから、その山は翌日になったら臨時措置法で抹消の申し出をしてもらった、こういうことになりかねないのです。それは一日か二日停止するわけではないから、一年以内というところでも九月月でも十月月でも停止の期間はあり得るわけだから、それが改善をやらぬ限りは許さぬわけです。そうすると、資金的な面で行き詰まると、金を銀行が貸してくれないというところ、それでどうにか切りかえようというところになり得るでしょう。そうすると、あなたの方は鉱山保安法のつもりで、改善命令のつもりだったところが、それをやらぬから停止しておいたら、いつの間にか臨時措置法の方に切りかえ得るわけでしょう。切りかえ得ないのですか。

○八谷政府委員 臨時措置法とこの二十四条の二の関連でございしますが、ただいま切りかえ得るかというお話でございすけれども、向こうの方は任意に事業団に買収を申し込むとかいう、相手の任意性を持たしておるわけではないわけでございます。あくまでこちらが廃止の勧告をするという、主体性は通産大臣にあるわけでございます。そして、向こうの方が切りかえようと思つても、極端な話をすれば、何ぼやめて補償をもらいたいと言つても、通産大臣が廃止の勧告をしない限り、あの交付金その他はこの臨時措置法に準つてございまして、実態は、そういうふうな非常に悪質なものは二十四条の二でいくよりも、臨時措置法で予算がある間はこれは廃止の勧告をした方が適切だと思ひます。しかし、これは一方は臨時措置法でござい

ます、一方は恒久法でございすので、臨時措置法がなくなつた場合には、当然そういう面は配慮されないうわけ、先生おっしゃつたように、一年以内でございすから、非常に反復して悪質なものである、やはり相当長期の鉱業の停止を、どうして聞かない場合には、一切羽からだんだん拡大されていく、こういうことが考えられるわけでございます。

○有田委員長 委員各位並びに政府当局にお願ひしておきますが、本日、理事会の申し合わせによりまして、本会議前、一時ご容れに質疑を終わりましたという予定になっております。あとだいたい質疑の通告者がおりますので、質疑者も答弁者も簡潔にお願ひいたします。

○中村(重)委員 それでは私は簡単に打ち切りまして、同僚委員の質問に譲りたいと思ひます。

そこで、この二十四条によつて鉱業の停止を命ずることは今でも可能である。この行政処分を受けた実例は相当多いわけですか。

○八谷政府委員 二十四条は現在まで一件も行なわれておりません。この二十四条の考え方は、これは条文に明確には定めておりませんが、たゞと申して申しますと、新潟の地盤沈下と申しますか、ああいうふうな法規違反も何もないけれども、全体の操業の仕方から相当大きな鉱害が起る。鉱害と申しますか、ああいう被害が起るおのわけでございます。こういう大きなものをやる趣旨でございまして、立て方としては、二十五条の改善命令をやればこれは改善されるものだ。こういうふうになって、条文違反があつ

たら二十五条で改善させる。しかし、条文違反がなくて、そういう場合には改善もできないので、これは鉱業の停止というふうな広がりを持つ、こういう建て方が本来のいき方だったわけでありまして。しかし、もちろん一々の山について二十四条が適用できぬわけはないのでございす。その辺の穴をこの二十四条の二という制裁規定でこれは監督部長限りでやり得る、こういうものにしてほしい。二十四条ではこれは過去においてありませんでした。が、この二十四条の二が施行されるまでにやる必要があるものがあれば、二十四条を適用することも当然考えられるわけでございます。これはあくまで大きな広がりだけしかやらないというのではないのでございす。それは法の趣旨でございまして、必要がある場合には現在、二十四条で鉱業の停止を命ずるはかはありません。しかし、その手続といたしましては、聴聞会は当然でございす。中央保安協議会を全国から招集いたしました。たとえ一部は停止でも全国から協議会を開催いたしました。そこに諮問してやるわけでございます。そういう形からしますと、一切羽とか一坑道とかの停止命令というものは従来は非常にやりにくかつた、こういうことであります。

○中村(重)委員 私たちは災害の際に現場に行きますと、その中には、保安なんか問題にしない、握るだけ握つて金もつけをするという悪質な鉱業者がある。これには罰金なんか問題じゃない。これはある程度停止をやらなければこたえないのじゃないかといったようなことを、現地視察をしました委員として雑談的に話したこともあつた

くらいです。従ひまして、この条文をここに加条したことに對する心がまえというものもあるかと思ふのでございす。ところが、この二十四条の二によつて二十五条の改善命令を聞かない、いわゆる質の悪い鉱業者に対する行政処分を適用する場合には、必然的に起つて参りますのは労働者の保障の問題です。この労働者の保障の問題は労働省所管という形に実はなつていくのではないかと思ふのでありますけれども、これは保安上密接な関係があるから切り離すことができない問題になるわけでありまして。これらの問題に對して労働省との間にどのような話し合いがなされておるのか。また、この条文をこれから適用していくという心がまえの中に、労働者の生活の問題、いわゆる保障の問題をどのようにお考えになつたのか、その点をお聞かせ願ひたい。

○八谷政府委員 この二十四条の二を作ります際には、失業者が出るというふうな問題は、そういう形でこれをなるべく行なわないで、先ほど申しますように、当初は、二十五条を聞かなければその局部的な面で鉱業の一部の停止を行なうというやり方で目的は十分達せられるのじゃないか。

〔委員長退席、始閣委員長代理着席〕
広範にわたつて一坑口全部をつぶすということはよほど悪質なもので、万やむを得なかつたならばこれを適用するほかはないわけでありまして。その万やむを得ない、他に方法がないというときに初めてこの措置でありまして、最初からこれを制度的に鉱業の停止を行なつて、それによつて失業者が出ると

○中村(運)委員　ただいまの答弁の中からうかがわれることは、受け取り方によっては威嚇的な一つの条文であるとさえとられるわけであります。しかし、威嚇的な考え方というものでない、こういった条文を作ったものではない、こう思うのであります。また、一部であるからということと失業者の問題、労働者の生活の問題などは起こつてこないのだという考え方も、私は現実にごわなないと思う。保安というものを考える場合、保安の完璧を期していく、炭鉱災害の根絶をはかるという考え方に立つならば、やはりこれに基づいて起こつてくる労働者の生活の問題等も十分考えて遺憾なきを期してもらう、こういうことでなければならぬと思います。さらにこのことに對しては一つ十分検討をしていただきたい。

ございますのは、法律上請負として認められる業者、そういうものを前提として、その業者の労働者がこういう作業に従事する、こういうことになろうと思います。

○多賀谷委員　では、この鉱山保安法の適用を受けない一般産業の場合についてお聞かせ願いたいと思いますが、一般産業の場合に、第一に、第四条の規定の中で「作業に従事する労働者」に對し、使用者として法律に規定されたすべての義務を負うもの、この「すべての義務を負うもの」とは、安全も入っておりますか。

○北川説明員　三号につきましては、われわれの解釈では、一応の目安として労働基準法とか労災法、失業保険法、健康保険法、こういう関係における使用者あるいは雇用主がこういうものの義務を負う、こういうことでございます。従いまして、今御指摘の安全衛生関係についても使用者としての責任を負う、こういうふうに考えております。

○多賀谷委員　一般の場合には、今お話がありましたように、使用者は安全の全責任を負っている。すなわち下請業者というのは、安全に対する全責任を負っているわけです。この場合に、鉱山保安法では使用者という言葉を入れないで、鉱業権者になっているのですね。これはどういう理由からですか。

○八谷政府委員　鉱山保安法では、鉱山の作業に従事する者、鉱山保安法でもその範囲は定めてございますけれども、その定められた範囲内で作業に従事する者はすべて鉱山労働者でございします。この鉱山労働者については、その雇用形態がどういふふうになってお

るといふことを問わず、すべて鉱業権者が保安の責任を持つ、こういう定めでございます。

○多賀谷委員　そういたしますと、この坑内における請負業者というのは、安全については何ら責任はないのですね。

○八谷政府委員　保安法上、その使用人という人が、たとえば保安技術職員、こういうふうにして鉱業権者から選任されておる場合には、当然責を負うわけであります。しかし、保安関係の技術職員にも何ら選任されていないという形になっておれば、これは鉱業権者の保安の指揮に従った責任者でないわけでございますので、この使用人とか、あるいは請負組夫に至るまでの幹部職員、そういう人たちが坑内保安係員とか、ハツパ係員、そういうものになっておれば、その範囲内において業務上そういう保安法上の責任を持つ、こういうことになるわけであります。

○多賀谷委員　そうすると、結局は、技術職員が下請人ということとはちよつと珍しいですから、ほとんど考えられない。そういたしますと、下請業者とというのは安全に対する何らの責任もななく、また労働者に対する指示権もないわけですね。

○八谷政府委員　保安法上は、そういうことになりませう。

○多賀谷委員　そうすると、労働省にお伺いしたいのです。施行規則第四条二号の「作業に従事する労働者を、指揮監督するものであること。」、これは坑内において一体どういう事情になるのでしょうか。

○北川説明員　労働者を指揮監督する

と申しますのは、その下請業者が自己の責任においていろいろな直接指揮監督する、こういうことになります。ただ、生先、御指摘の場合の保安との関係でございしますが、坑内における下請業者は、その請け負っておる作業現場につきましては、作業の指示をするともどもに、保安的な、そのセクションにおける部分的な指示をやれると思います。ただ、坑内作業という非常に特殊な環境、危険度の高い作業環境におきましては、そのセクションを含めましたさらに有機的な全体の立場から、保安管理者がそれを越えての指示ができる、こういうことではなからうかと思ひます。

○多賀谷委員 保安についての指示権が全然ない者が、その作業場について、保安についての監督ができますかと、保安についての監督ができますかと、とは別個に、労働者と使用者、請負業者が結んでおります雇用契約に基づきます指揮命令というものは別個の体系ではあるまいか。その点で、その労働者を危害から守るということからの指揮命令は出てくるのではなからうかと思ひます。

○多賀谷委員 危害から守る責任はないうんです。法律はそんな不明確なこととはしてない。監督者が多ければいい、あるいは命令系統が多ければいい、ということとは、これを逆にいいますと責任の転嫁になりますから、法律は飲業権者以外には命じてない。それは別の角度から保安管理者があります。こういう保安法上の系列以外には、そういう命令系統はあつてはならない。そういうしないと、監督の責任の不明確ということとは災害の防止にならない。です

○**小鸭説明員** 請負業者の關係について直接勧告したことはありません。

○**多賀谷委員** 請負は職安、それから金を払う方はあなたの方の労災、要するに基準局ですね、それから保安の方は鉱山保安局ということになっているので、どこかでやってくれるだろうという他方本願がこういうことになっている。

第一、この法律を作るとき、二十三
 条の二については労働省とかなり相談
 をされたのですか。

○八谷政府委員 事務的にはいろいろ相談をして参りました。改正委員会の席上では、労働省からも来てもらって同時にこれを審議したということはございませんが、この条文につきましては、いろいろその考え方につきまして相談したわけでございます。両者非常に緊密にこの保安の面においては進めております。

○多賀谷委員　そうすると、労働省は二十三条の二を協議するときに、一体どういう実態把握をしてこれに合議したのですか。

○北川説明員 二十三条の二の点につきましては、通産省から御相談をいただきまして、坑内掘さくあるいはその他の作業で安定法の施行規則の四条の要件に該当する下請業者が前提である、ということと協議をいたしております。

○多賀谷委員 実はこの職安法ができ

業権者と同格に扱われておるわけ
です。ですから、本来炭鉱の場合はいわ
ば労務供給業を法定化したのです。法
定化した関係で、この労務供給業の
入ってくる余地はないのです。それは
下請の場合でも特殊な縦坑の掘きと
か、岩盤の掘きと、このことを指定し
ているのじゃないか。これは法律の書
き方によってある程度認められた。し

かし、基幹の職場である切羽において一緒に働かせておる、あるいは番が交代であるというようなことが実際許さ

れるかどうかです。あなたの方は労働供給業と使用権は違うとおっしゃるけれども、もとをただと、あれは労働供給業であるからいかぬということ、斤先だという脱法行為が行なわれたのです。出た初めというのは、それは労働供給業なんです。石炭は山がみんなで扱ってやったのでしよう。ですから、そういう歴史的な発生を考え

でも、従来の労務供給業は、法的に斤先を認めて、使用権にし、租鉱権にして、一応はつきり法的な責任をかぶせたのですから、もう炭鉱には労務供給

業というものは、供給というような形の請負契約というものは入ってくる余地が少ないのですよ。本来そう考えなければならぬ。そうすると、全部鉱業権者にやらしたらいいのですよ。ですから、そういった余地の少ないものも、現状から見ると一歩前進だというが、わざわざ二十三条の二を持ってく

例です。それは昭和二十七年の職安法の施行規則の改正等については、炭鉱からは一つも意見が出てないはずで、鉄鋼と造船には、ぜひこの施行規則の四条を改正してくれという意見はあったろうけれども、炭鉱はそういうことはできないのだという考え方を持っていたのです。最近いろいろ研究してみると、あるいはできるかもしれ

ぬというので、どんどん入れられた。
そこに事故が起こる原因を作っておる
わけです。ですから、これはやはり保

安監督の面にある政府としては十分考
えるべきである。それからまた労働省
としても、これは十分監督権を発動し
て取り締まるなり、あるいはまた抜本
的な改正をする必要があるのではない
か。少なくとも労働省あるいはまた通
産省で協議をして、認められるある部
分の請負というものは認し、それ以
外の請負は認めないという逆の法律に

改めるのが至当ではないかと考えるわけです。そうしないと事故は絶えません。届出とか講ずべきであるといいますが、請負自体が私は問題だと思っ

ます。政務次官、どうでしょう。大臣がいらつしやらないから、あなたから御答弁願いたいと思います。

○森(清)政府委員　多賀谷さんの今御指摘の問題は、非常に重要な問題をたゞさんはらんでおると私自身も思います。確かに保安法的面からいきますと、この請負というものが二元的な形

日では坑内にも進出しておる。この現状を少しでも保安上前進させなければならぬということになりますと、どうしても改正はこの二十三条二のような形になつてくるのであります。ただ、この保安法の改正にあたりまして抜本的というような問題がしばしば問題になりましたように、この問題につきましても、やはり私どもとしては、確

に請負制度そのものに、今後保安上の面からでなくとも、あるいは労働問題からの面からいきましても、いろいろな

ておるのでございます。

○多賀谷委員　労働省にお尋ねしたいと思うのですが、労働者に対するすべての義務を請負業者は負わなければならぬというのは、法の考え方として

は、安全の面は人に負わしてもいいというのではないのです。ことに安全の面は、一番重大な生命の問題ですから、これは使用者である業者が持たな

ければならぬというふうに解釈するのが妥当ではないか。ただ、法律が別の法律になって、鉱業権者ということになっておるから、本人はない。しかし、それは義務を免れたというのではなくて、逆にいうと、その安全に対して責任を持たないような業者は請負業者でないと考えるのが妥当ではない

○北川説明員 一般的に申しまして、この職業安定法の施行規則の四条につきましては、御指摘のように非常に抽象的なきめ方であります。炭鉱の場合とあるいは一般の陸上の作業の場合と、これだけではなかなか判定しがたいというような批判の声も出ております。最近われわれといたしましては、特に問題になっております炭鉱などに

つきまして、具体的にこの条文をどういうふうに適用していくか、そういう点を検討いたしておりますので、先生

考といたしまして、もしそういうような指示をする場合には、その際織り込んで参りたいと思います。

○多賀谷委員 これは生命の問題ですから、ゆっくり考えられないのですよ。普通の請負の場合ならゆっくり検討していただいていいけれども、生命の問題だから早く通してくれ、こうい

うお話があるくらいだから——これはやはり現実には事故が起きておるといふ事態、全国七カ所のうち四カ所まで請負作業場でやったということは、ゆゆ

しき問題ですよ。しかも爆発事故です。ですから、逆に言うと、請負個所の災害率は一般の個所の災害率の数十倍弱と言っているわけです。早急に対応しなければならぬ問題ではないかと思うのです。ですから、安全の責任すら持たされないような業者は請負とはみなされない、こういうことでいい

のじゃないですか。それだけ責任のないものは、この面においては労働供給業と変わらぬと考えていいのじゃないかと思う。あなたの方で直してもらえばいい。要するに鉱山の場合は、特殊な場合を除いては、坑内においては鉱業権者が直接雇用する労働者を使うのだというところが法の建前ではないかと思うのであります。さつき申しましたように、作業の直接の監督といつても、結局本人のところは二重に命令がくるという、そういう話はない。しかも、ほんとうは請負業者というのは坑外におるのです。坑内に請負業者が入ってくるというのは、私が申しましたような縦坑の開発であるとか、あるいは岩盤掘進であるとか、こういうような特殊な場合です。あとはみな本人は坑外におる。そして労働者だけが坑内へ、直接雇用されておる労働者と一緒に下がるわけです。こういう実態です。ですから、これを放置するという手はないと思う。一つ早急に検討してもらいたい。もう一度御答弁願いたい。

○北川説明員 今申しましたように、第四条の各号の規定につきまして、特に問題になっておる坑内作業についてどう適用するか、そういうことにつきまして、は、われわれといたしましては、早急に検討いたすべく準備をいたしております。その場合に安全の責任をどうするかという点は、鉱山保安局とよく相談いたしまして、なるべく早く結論を出すようにいたしたいと思います。○岡田(利)委員 今の多賀谷委員が質問した点に関連して若干お聞きしたいと思うのですが、昨年の十二月二十三日の当委員会、福住炭鉱の爆発問題

で、労働省に対してこの面の実態把握を要請しておるわけです。その後引き続いて通常国会でこの問題は明らかに資料を出してもらいたいということになっておるのですが、実態把握はどのように進んでおりますか。

○北川説明員 この前の委員会で御指示の点は、私が申し上げましたのは、組夫の実態がなかなかつかめておらない、従いまして、この際組夫の実態調査を早急に始める、こういう御答弁を申し上げ、それに従いまして、昨年の十一月から対象事業場約二十四カ所につきまわっていろいろ調査をいたしました。それは、産炭界全部にわたりました。抽出的に大手十三、中小十一の事業場を選んで抽出検査をいたしたわけでありました。それによりまして、やや問題点らしきものが出ております。われわれの方としましては、さらにこの問題点に従いまして今度は具体的な調査事項をきめて、もう少し広い範囲にわたる調査をさらに進めたい、こう考えております。

○岡田(利)委員 私は具体的に二、三の実例を出して見解を承りたいと思うのです。たとえば、炭坑で坑外の運搬がありますね。受炭場、石炭を出したものを受けて空車をまた返してやる、大体こういうところは定員制のわけです。たまたま休んだりした場合には、あの補充を、別な組夫、請負が材料運搬の業務をやっている、そこから人を一時的に供給してもらおう。たとえば三人休んだ、その三人の補充は直接使用者でしない、材料運搬関係、坑木関係係を請け負っている組がある、そこを臨時に二、三人借りて受炭の作業をさせる。こういう場合は、職安法の施行規則の四条からいってどういうことになりますか。

○北川説明員 今おあげになりました例につきまわしては、下請業者がたまたま元請の方の事業場で人が足りないというふうなことで応援に出すことは、別段差しつかえないと思えますが、継続反復してそういうことがやられるというところは好ましくないと思えます。

○岡田(利)委員 それから第二の問題は、現在の採炭方式というのは、ほぼ長壁式採炭法、ロング・ウォールで、一つの切羽にチェン・コンベヤ、ベルト・コンベヤをつけて三十人なり四十人が入るわけです。そのうち三十名が直接使用しているわけです。十名は組が使用しているのです。しかも組の人間に対しては、発破係が一人ついている。しかし、現場の指揮監督、総合的な責任は、もちろんその企業が職務命令に定めている指揮系統で行なわなければならないわけですね。これは四条違反になりませんか。

○北川説明員 その場合どういう作業を請け負っているか、下請組夫に対してどういう仕事をさせておるかという点がわかりませんと、何とも申し上げられません。○岡田(利)委員 請負契約は一トン出したら幾らというところで採炭をやる、直轄と同じく、混じってやっているわけですね。極端に言えば、ばらばら混じっているために、そのどれが直接夫だか間接夫だかわからぬという面もあるわけです。あるいは、一番方は直轄でやっているが、二番方は組が入って採炭する。施設は全部会社のもので、これはただし書き二項の脱法行為にな

るわけですね。こういう場合には、僕は明らかに現在の施行規則四条の面から見て違反だと思ふのですが、いかがでしょうか。

○北川説明員 今おあげになりましたような例は、抽象的なことでございしますが、やはり請負の業態には当てはまらないのではないかと思います。○岡田(利)委員 まさしく請負の形態に当てはまらないものをやっているわけですから、だから私は違反ではないかと思うのです。そもそも出炭から無理なのです。あるいはまた、切羽があつて、その運搬坑道を先に掘り、掘進を進行させていく、これはベルト・コンベヤ、もしくは普通の石炭を輸送するレーンが敷かれて、炭車も全部その企業のものなのです。その切羽はセットになっているわけですね。ロング・ウォール採炭方式ですと、当然上と下には風孔とゲートは切らなければ、ロング・ウォール採炭方式にならぬわけです。その先端までは組夫に一メートル何ばで請け負わせる。火薬その他については全部会社の方から支給する。施設その他については、もちろん坑道は炭鉱のものになるわけです。人権といつても、係りの人がついているだけで、それから、総合的な計画というものには全部親会社ややる。その炭鉱の設計工事の方で全部やるわけです。ですから、その部面に対する局所的な請負になるわけです。しかも、そういう炭鉱の作業というものは、保安規則に定められておるように、やはり保安技術職員というものを配置しなければならぬわけですね。しかし、一つの坑道を持って、しかもそこに高級技術職員が派遣をされておるといふ態勢がある場合

に、縦坑とか、大きな一つの岩盤掘進等の場合には、そういう態勢でやっている組もあるのです。この場合には私は問題がないと思うのです。極端なもの言ひ方をすると、今のような場合以外には、私は、少なくとも炭鉱の場合には職安法の施行規則四条違反である、こうはつきり指摘できると思うのですが、いかがでしょうか。

○北川説明員 坑内の場合にどういう作業が請負作業として認められるかというところは、一がいには申せないと思ひます。しかし、先ほどから御指摘のように、はつきりと請負として認められるものの例としましては、縦坑の掘進あるいは坑道掘進あるいは坑内の機械の整備、こういうような専門的技術あるいは特別の機械をみずから提供する必要がある作業については、明らかに請負作業として認められるのではないかと思います。

○岡田(利)委員 従つて、当初保安法が施行された当時は、組夫の問題というのはいまだ問題がなかったわけですね。今言つたように、縦坑開き、もしくは採炭準備までの起業工事関係に限つてのみ組夫の使用というものがとられておつた。坑外のような場合には若干別な形態があるけれども、坑内作業の場合にはほとんど限られておつたわけですね。中小であつてもそうだったわけですね。もちろん、そのころは炭鉱は景気がよかつたせいもあるでしょうけれども、そういう態勢でこの保安法というものが施行されてきたわけですね。ですから、その当時できた保安法としては、現状のような組夫の配置、使用状態、こういうものは想定してなかったと思うのです。想定してないこ

ろにこの保安法ができたと思うので
す。たまたま地下労働に対するう
う明確な、具体的な組夫の問題につ
ての見解が示されてないものです
から、何かそういう点でふつとそう
うものが違反にならぬというよう
な形で推移しているのではないか、
実はこの感じは私に持つわけです。
ですから、特に地下労働に対して
は非常に大きな問題になっておる
わけですから、まして労働省とし
て、保安の問題については大臣が
監督権を持つて、事項でもある
わけですから、地下労働に
関するケースなんというものは、
そう変わったケースはないので
す。私は二、三申し上げたけれど
も、大体そういうケースがほとんど
全部を占めている、こう言っても
差しつかえないわけなんですか
ら、労働省として見解を明らかに
する、あまり時間をとる必要はない
と思うのです。ですから、すみや
かにこれは通達とかで、地下労働
に対する、これらの問題に対する
労働省の見解を示すべきではない
かと思うのです、どうでしょう。

導の面ではこれは直接夫に切りか
えるべきだということで、実は会
社の方も納得をしておたわけ
です。けれども、形態は前と全然
変わらぬわけですから、ただ形
式的にこれを直接夫に切りかえ
た、しかし、切りかえない組夫
もこの場合あったわけですね。
組のおやじさんは、坑外の飯場
みたいなものがあるわけですが、
そこで事務をやっておるという
ことで、直接自分が指揮をして
いるわけでもない。もちろん、ハ
ッパ係が一名おりましたけれど
も、言うならば昔の炭鉱の飯場
制度と何ら変わらぬわけですね。
資材とかそういうものは一切
持っていないわけなんです。こ
ういふ点が特に中小炭鉱に多い
わけですね。大手の場合には、
やはり法律を研究して、何とか
かんとかあまり法律には該当し
ないような形でやっています。中
小炭鉱の場合ですと、いわゆる
脱法的にこういう組夫を積極的
に使用しているという傾向が実
は非常に強いわけですね。です
から、一応その形態は整って
いても、実際問題として、こ
ういふ問題は調査すればわか
る、極端な例を言いますと、福
住のような場合は、これは監督
面からいって、明らかに中間搾
取の条項に該当するのではない
か、こういう考え方には私は立つ
わけなんです。何か特に炭鉱で
こういうケースについて調査さ
れたことがありますか。

他について特別の通牒を出しま
した。これについての監督を厳
重にやっています、それで形式
上はきつて把握しにくい面も
ございしますが、実態を監督し
まして、いわゆる使用従属関係
に入る者に対するところの第三
者の介入という問題がござい
ます。その点については今ま
でもやっています。参りました
し、今後特に基準法の六条を
中心として、厳重に監督して
いきたい、こういうふうに考
えております。

○岡田(利)委員 大もとの方
の解釈と、炭鉱の現状に対して
は、きつた態度というものが
出てないの、ですから、実際
問題として、監督する方はさ
ういふことで非常にむずかしい
のではないかと、私には、やは
り今日の炭鉱の合理化が極端
な速度で進み、炭鉱災害も非
常に多い、しかもそういう組
夫の現場で重大災害が起きて
おる、こういう面から見れば、
基準局の立場でも、ケース・
バイ・ケースだけでなくして、
積極的にある程度——全体の調
査は不可能でしょうけれども、
その点をやはり監督行政とし
て調査をして、実態はどうな
のか、実情は六条違反ではな
いのか、そういうものを的確に
把握する必要があるのではない
か、このように考えるわけ
です。合理化がこれから極端
に進めば進むほどこの傾向が
多くなるわけですから、形式
上は法違反でなくとも、脱法
行為と認められる場合は、
当然改善しなければならぬ事
項だと思ふのです。そういう
点で、何か特に中小炭鉱にお
ける組夫の問題について監督
行政の立場から特別のお考え
はありますか。

○小嶋説明員 先ほど申し上げ
ましたように、三十六年の十一
月、実はそういう調査を含め
た調査的な監督ということにつ
いて、たゞいま申し上げまし
た六条関係はもとより、ほか
の労働自体につきましても実
施するように、特に石炭関係
の局を呼びまして指示したと
ころでございしますが、その
結果について明らかにしまし
たならば、また御報告いたし
ます。

○岡田(利)委員 中小炭鉱で
災害が発生して、実際労働者
に賃金カードからは差し引
いていくわけですが、その
会社、鉱業権者が保険局の方
に金を払い込んでないという
ケースが、最近非常に多くな
ってきているわけですね。そ
の結果、けがをしても、私病
で健康保険でかからないわけ
な、労働の適当な場合非常
にふえてきているわけであ
る、あるいは災害で死んだ場
合でも、入っていないために
補償金がもらえない。まして、
そういう会社だから、遺族補
償は何ら見えない。この点
は非常に顕著になってきてい
るわけですね。こういう中小
炭鉱の労働保険関係は、納入
実績はどの程度になっていま
すか。

○小嶋説明員 労働補償関係
について私どももつまびら
かにしておりましたけれども、
全般的に申し上げて、中小炭
鉱に対するところの労働の収
支状況というものが非常に悪
いことは事実でございます。
これにつきましても、労働
補償部と連絡を密にいたし
まして、至急監督なり手続を
とっていききたいと思ひま
す。

○岡田(利)委員 特に炭
鉱の場合には災害率が高くて、
今制度がメリット制なわけ
で、それだけかぶっていくわ
けです。災害率が高い山はそれ
だけ保険料を納めなければなら
ぬ制度にもなっているわけ
です。しかも、とにかく炭
鉱がますますおるかどうか
という状態ですから、保険
関係は当然納めてないとい
うケースがあるわけですね。
しかし、現実には労働者は働
いているわけですから、炭
鉱の場合は全産業のうち一番
災害率の高い産業なわけ
です。私は、特にこの保険
の問題については、実際問題
としてある程度干渉しなければ
ならぬ、幾らうまい答弁があ
っても、結局は苦しいならば
その方には金を払い込みを
しない。給料さえ払ってない
ところがある、給料を払わ
ない、しまいは給料を払わ
ない、また融資を持ってき
て一カ月ぐらひ払って、ず
っと給料を払わぬでおいて
またやめる、いわゆるただ働
き炭鉱という炭鉱もある
くらいです。ただで労働者
を働かせて石炭を出して
いる炭鉱が、今日存在してい
るわけですね。そうなると、
特にこの面に関しましては、
いろいろ融資をするような
場合、積極的に干渉しなければ
ならない、労働者がけがを
した場合には何らの補償が
ないというところになるわけ
です。ですから、これは社会
問題だと思ふのです。こ
ういふ点について何か積極
的に手を打つことができない
かどうか、その点について
いかがでしょう。

○小嶋説明員 先ほど申し
上げましたように、速急に
労働補償部と連絡いたし
まして、たゞいまのような
労働者の保護に実質的に欠
けておるところの対策を早
急に立てようと思ひま
す。

○岡田(利)委員 時間
がありませんが、質
話の本論に戻していきま
すが、質

問はあまりないつもりです。
 今度の保安法の改正に基づいて、特に省令改正事項ですね。前にも一度国会決議でやっていることなんです。この保安法の改正を契機にして省令改正事項はどの程度に及ぶか、その内容をお知らせ願いたい。

○八谷政府委員 まず第一番目に改正すべき点は、この法律改正で「省令の定めるところにより」と書いておられます、このすべてを取り上げるわけでございます。その次に、中間答申を受けました保安監督員、それから保安管理者、この面につきまして、第二段として省令改正を行ないます。それからさらに、改正委員会といたしましては、一応の目的は保安法の全般についてやるわけでございますが、さらに緊急に省令を改正した方がいんじゃないかという点も、この保安法自体の条文からは省令改正は出て参りませんが、今後たとえば教育の問題その他についても研究を進めまして、法律的に改正はしなくても、省令の改正の必要があるという、こういう面につきましても省令の改正を進めたい、こういうふうな三段がまえに考えております。

○岡田(利)委員 法第六条で定めているこの保安教育の問題ですが、「鉱業権者は、鉱山労働者にその作業を行うに必要な保安に関する教育を施さなければならぬ」ということになっておるわけですね。鉱山労働者の定義には組夫も実に入るわけですね。しかもその教育は組のいわゆる長がやるのではなくして、鉱業権者が教育をしなければならぬわけですよ。すべて保安教育の問題は、省令で定める特殊な作業に従事する者は別として、一般的な保安教育を施す

基準というものは非常にまちまちであり、不明確であるわけですね。しかし、法で明らかに義務づけられているわけですね。私は、この保安教育というものは保安法の一つの柱だと思うのです。監督行政、保安労働者の教育、それから規則を守る、省令に委任してこれを順守する。ところが、肝心の教育の問題については、その後実際の内容を見ると、教育をしないですべて現場が非常に多いわけですね。特に組夫の場合には、十日働いていなくなった、あした来て働くと、すぐ作業場にぶち込んでおられるのです。これは明らかに鉱業権者は六条違反になるわけですね。こういう点については、期に、内容などを定めて、今日や明日炭鉱の労働者の質が落ちてきているわけですから、そういう点を保安の面ですっきりと規制する必要があるんじゃないか、保安規則というふうなもの一冊も配らぬで、すぐあすから坑内に使わないということは、私はこれは六条違反だと思ふのです。その点についての見解を承りたい。

○八谷政府委員 ただいまの六条の保安教育の問題は、省令の方に第四節といたしまして、三十七条から三十八条、それから四十条、四十一条まで書いてございまして、特に問題は四十条にあります。「鉱業権者は、あつたに坑内に就業させる鉱山労働者については、当該作業を行うに必要な保安のための教育を施さなければならぬ」という問題が一番たゞいま御指摘の点ではないかと思ひます。しかし、この省令も必ずしも十分にこの間のどういふ規定、やり方でというこまかいところを指定

いたしておりません。ただ、教育のむずかしさは単に省令等で書きまして、それが生きていく姿で教育が施され、また、教育を受ける方が単に一週間あるいは十日間というふうな新たに入る人たちに教育を施しまして、その面だけでは十分ではないか、むしろその面以外に日々の教育というのがさらに必要なのでございまして、また、その教育につきましても、単にこれを中小炭鉱等におきましては、単にこれに単なる条文指定によりまして行なうだけでいいかどうか、こういう点も、今御指摘の通りいろいろ考えさせられる点がございます。こういう点につきましては、先ほども申し上げたように、この法律改正に伴います省令改正、それから第一次の監督員、管理者というものの改正に引き続きまして、保安教育の面を大いに取り上げまして、一つ遺憾のない所業の改正がある、折衝をする必要がある面が生まれましたならば、そちらに向かいたい、こういうふうに考えております。

○岡田(利)委員 保安規則というものは、五十人以上の鉱山労働者を有する鉱山においては保安規則を作らなければならぬわけですね。そうすると、極端に言うと、教育の内容は、保安規則で定めなければならぬのに、五十人以上の炭鉱は保安規則を作らなくてもいいのだから、教育をしなければならぬというところは法にあるのですが、五十人以上の場合には保安規則で定める必要も何も無い、ただばく然として教育すればいいということになって、その間矛盾が出てくるわけですね。この保安規程ができれば、当然組の場合にも適

用されるでしょう。しかし、これは届出だけなんです。保安規則というふうなもの、一回認可を受けると、大きな組織のところとか、あるいは組合があるところとかいうような場合には、この保安規程を気をつけて見ておきます。ところが、組夫なんかの場合の規定というのは、ずいぶん労働者が守らなければならぬ事項が多いのです。そういうものが一冊も準備もされてないのが中小炭鉱の場合には多いと思う。そういうものを見せないで、とにかく保安規則を守りなさい、とにかく茶だと思ふ。保安規則というふうなもの、そういうものも全然一冊も見せないで保安教育といつても、実際に問題があるのではないかと。もう、実務において教育をするとするならば、賃金制度とか、そういうものが教育する体制にない状態で教育ができるだろうか。同じ歩合制で労働者が入って、新しい新規の労働者だけ実地の教育をするのだといつても、私は不可能だと思ふのです。しかし、賃金制度その他である程度固定給を払って、一定の期間というものはそういう点で賃金を保障していろいろ実地の教育をするということにでもなつておれば、これは確かにできると。保安法の重要な柱である鉱山労働者の教育というものは、規則で定めておる特殊な労働に従事する者以外には、ほとんど大手を除いては行なわれていない。多くの場合に組夫については行なわれていない、こう言つても差しつかえないと思う。従つて、保安委員会との関連もあつて、できるだけそういうものを作らしていくという方針のようであり

ますけれども、この教育の事項はやはり具体化する必要があるのではないかと、炭鉱の労働者として新たに雇用された場合、炭鉱のいわゆる労働の態様から考えて、最低必要限度の程度の教育をしなければならぬかということ、を明確に義務づける必要があるのではないかと。今日やはり保安法を国会決議に基づいて改正する場合、特に今の法そのものは改正する必要はないでしょうけれども、規則において当然その柱である保安教育の問題は、具体的に保安規程にまかせるだけでなく、基準の骨幹になるものについては、明らかにする必要があるのではないかと。もし規則の改正でできぬとすれば、やはり通達でも緊急とりあえず、移動の激しい炭鉱ですから、ぜひそういう配慮をする必要があるのではないかと。この点ですが、いかがでしょうか。

○八谷政府委員 先生の仰せの通り全く同感でございます。ただ、法律改正あるいは省令改正にどういふ点がなじむかというところはいろいろ問題があるうかと思ひますけれども、そういう法律が規則かというふうなそのなじみ方につきましても別途研究するといつたしまして、この保安教育の面は非常に大切なことでございまして、至急に検討を進めまして、一日も早く保安教育がよりよくなるように監督の面からも進めていきたいと思ひます。ただ、何と申しましても移動性が激しいということ、いろいろな定める場合でも、かりに定めましても魂が入つてこないというふうな面も多々あるかと思ひます。そういう面もいろいろ検討いたしまして、効果の上がやるやり方をとるようには検討を進めていきたいと思ひます。

○岡田(利)委員 次に、保安監督員の

問題ですが、これも今までのいろいろな問題になって、特に労働者側から保安監督員を一名選任した方がいいのではないか、こういう意見も強く出て、私も実は主張して参ったわけですが、現在大手の場合は、保安監督員というのは、監督する人を作って、ラインからはずしてスタッフのような立場に置いて、ある程度そういう監督員の性格を尊重している炭鉱もあるわけです。中小になつてくると、ほとんど形式的に、監督員をだれか選任しなければならぬから選任しておるといふような程度なわけですね。大手のような場合ですと、監督員は正式文書で保安管理者に勧告している。このようにびしとやっていますけれども、中小の場合にはほとんどそれが無いわけです。中小炭鉱の災害視察に行く、いつも保安規程の問題とか監督員の監督の問題とか聞くだけども、全然ない。しかし、やっています、こう言うわけですが、しかも、これは特に必要なこととして報告させない限り、監督員なり、局の方としては提出されないわけですが、これは機構の問題に關連してくるのですが、今度福岡と札幌が保安局に昇格をした。森政務次官に前に答弁をもらったが、逆であつて、来年度はどうしても保安監督署を明確に制度化しなければならぬ、こういう問題が実は一つ残っているわけです。そうすると各地に監督署ができるわけですね。監督署は常時山の状態を把握して、保安上の動きを的確に把握する、こういうことではないかと思うのです。もちろん、その場合には、今は部長権限で必要なのは出せるのですが、私は、そ

ういう点でやはり保安に対する態度を把握する方法をいろいろな面で検討すべきではないかと思う。そういうことによつて、監督官も何か問題点があれば、直接早めに行くとか重点的に行けば、そういう判断もつくが、そういう監督をしていないと、山の保安の状態に對する動向もわからぬわけですね。保安委員会が論議したこととか、監督員が保安管理者に勧告したこと等が、今の場合札幌に全部来ても仕上げるに困るでしょうけれども、監督署の制度ができると、当然このくらいのことにはやらなければいけないではないか。監督署ができても、よく回つてせいぜい二カ月に一ぺんです。正直な話、二カ月に一ぺん回ればいい方です。実際見ましても、中小の悪いところは別にして、大体まじめに一生懸命やつて二カ月に一ぺんというのがせいぜいではないか。そういうことを監督署に出して監督員が把握する。監督員の業務を完全に遂行する面からも、監督部長の権限を代行する、このくらいの措置は必要ではないかと思うのですが、いかがでしょう。

つきましては、慎重に検討する必要があるかと思つております。しかし、考え方としては、この監督員制度は今後今までの以上に生かしていく。現在ラインの外からチェックし助言をしていく法の精神が貫かれていくかどうか、いろいろ調査をいたしてみますと、十分でない点が見受けられるわけでございます。もう一つは、全鉱山にこれを及ぼしていこうという考え方と、そのほかに、他の業務にこれをつかさない。専任という言葉が妥当かどうか、この用語はいろいろ問題がございます。専任というのとは一体どういう形を称するのか、少なくとも、ラインの外の仕事として外からチェックし助言をして勧告をしていくと、真の業務が果たされる、それを阻害するような他の業務にはつかせない、こういう専任制度といふますか、そういう姿で監督員を置いてもらいたい、こういうことが中間答申においても行なわれているわけでございます。これは専任制度、保安管理者、保安委員会の活用という三つのものから自主的な管理ということを強化しよう。これは監督官を増員して各山ごとに一人ずつ置くとかいうようなことはなかなか困難性もありますし、また、本来災害防止は鉱業者の責任でございます。そこで第一義的に自主管理を行なうということは当然だ、そういう観点から、ただいま申し上げましたように、監督員については、専任制度の問題と、それから、できるだけの鉱山にこの監督員制度を及ぼしていく、こういう二つの面を今後至急に取上げまして検討を進めたいと思つております。

いいですか、その点第一義的に考えられるのは、やはりしよつちゅう行つていくわけでないから、重要事項は保安委員会でも論議されるので、保安委員会の議事録、それから保安監督員の勧告の内容、保安管理者もしくは鉱業権者が保安教育とか保安の啓蒙について一体どうやっておるか、この三つは、回つて行つたとき必ず点検することだと思ひます。この点、保安委員会というのは毎月一回やらなければならぬと省令ではなつてゐる。しかし、一回やつてゐるといふところは少ないのです。中小なんか、あつてもやらぬようなところが多いように見受けられるわけですね。しかしながら、これは一回以上開催しなければならぬと義務づけられてゐる。ですから、そういう意味で、二カ月に一ぺんくらいしか行けぬので、監督官は行つた場合に、必ず保安委員会の議事録を見る。第二として、監督員が一体どういう勧告をしてゐるかというところを見る。第三は、鉱業権者、保安管理者の保安上の啓蒙あるいは教育はどういうことをやっているか、ガス等が多く爆発の災禍のあるようなところは、退避訓練をやっているか、こういうことは必ず前提条件として把握されなければならぬと思ひます。あとは坑内に入つて山の規定に基づいて見ればよいわけです。これは絶対必要な条件ではないかと思ひます。これはやはり監督官心得といふますか、監督要領といふますか、そういうものではないかと思ひますが、そういう点については、そうされてゐるかどうか、特にそういう要領があるかどうか、お伺ひしたいと思ひます。

○八谷政府委員 ただいま御指摘の点は、ごもっともだと考えております。単に坑内を巡視して足と目、手だけで見るのではなく、さらに、過去においていろいろな審議が保安委員会において行なわれたか、こういう点、あるいは保安監督員がどういう監督を行つたかという点は十分にチェックし、またチェックしておかないと、今後、今までも行なつていないといふような面は是正もできないわけでございます。これは先生の仰せの通りでございます。従ひまして、私どもの方でも監督官のそういう作業の要領を定めたりまして、そういう点は十分に行なわせるようにいたしております。

○岡田(利)委員 次に、保安委員会の問題で、いわゆる法に基づく監督局長または部長が命令を出した場合に、これは保安委員会に通知をするということが明らかになつておることは、非常にけっこうだと思ひます。そこで、先ほど私が関連質問で触れました通達と命令の問題なんです。通達の内容を読みますと、規則上の問題だけではないけれども、改善する制度というの、通達の中にはありますよ。注意事項というふうなものもある。ほとんどが規則に対してその基準まで到達していないというか、不十分だから、改善通達を出しているのです。私は、やはりどう考えても命令だと思ひます。だから、先ほど言つたように、現行法が規則の点について一々やつておると、とてもじゃないけれども、これだけやつておつて、あとは何も議論ができないということにはなるわけですね。だから、どうしてもこは法改正をしなければならぬと

ころじゃないかと思うのです。この法の趣旨からいけば、通達の事項も命令と変わらないわけですね。ですから、私は、立法上の建前からいえば、なるほど、通達をも含むというものは、立法上これは問題でしようけれども、これはもう二十五条から発する命令なんですから「命ずる」ということで、改善命令なんですから、それは閣議を開かなければならないという関係があるとなれば、実質上は、やはり当然保安委員会にそういう通達についても報告するといふのはつきりした運用をすべきではないか、こう思うのですが、この点についてはいかがでしょうか。

○八谷政府委員 私といたしましては、ただいまの御発言、非常に心強く思う次第でございます。実は、閣議会の件をはずすということになりますと、保安監督の面で非常に非民主的と申しますか、何かそういう攻撃を受ける面も多々あるんじゃないかということも考えていたわけでございますが、この点につきましては、さらに中央鉱山保安協議会等にも御審議をお願いいたしまして——事実上通達ということではなくて、むしろ、通達というのは、注意事項というふうなものを通達にしまして、そうして実際に条文違反のうち重要なものについてはみんな命令で出す、そうしてそれがまた直結しまして保安委員会にも進んでいく、こういうあり方がより正しいと考えるわけでございます。そういう方向でこの閣議会の件も至急に検討してみたいと思うのです。

○岡田(利)委員 この保安法規の整備の問題ですが、残念ながら、これは石炭だけではなくして、鉱山保安法です

から、メタルも全部入るわけですね。それから、法の立て方に無理があるのじゃないかと思うのです。そうして炭鉱として非常に重要な石炭鉱山保安規則ですね、昔の鉱業警察規則、そこへ全部ずつと入るわけですよ。特に重要なものは全部規則で定められておるわけですね。やはりこの鉱山保安法規の立て方は、むしろ石炭と石炭以外の二つに分けて二本建にすべきではないか。そうして現行の保安法、保安規則の中で、特に保安規則の中で、重要な事項についてはやはり石炭鉱山保安法に載せる、それに基づくものを石炭保安規則で整備する、こういう行き方が私は妥当じゃないかと思うのです。実際問題として、メタルの場合にはあまり問題になっていないし、災害率も非常に低いわけですね。今度は来年の通常国会には鉱業法が改正になる。そうすると、保安法は姉妹法のわけですから、その場合には抜本的なそういう意味における検討をすべきじゃないか。特に、鉱業法がメタルも石炭も一本であつても、保安法規の場合にはそうこだわらなければならないと思うのです。保安法規の場合には二本建でもおかしくないと思うのです。むしろ、鉱業法は石炭と石炭以外の二本建にすべきである、こういう意見を私は鉱業法に対して持っているわけですが、鉱業法の改正審議会ではその意見がなかなか通らないうです。通らなくても、保安法を思うのです。この規則の内容は非常に重要で、一つ押えられると炭鉱の機能がとまってしまうというくらい、ガスでも水でも、いろいろな問題で非

常に重要な内容がこの規則の中にあるわけですね。ですから、今度鉱業法の改正に基づいて——部分的改正になるか、いずれにしろ改正しなければならぬ点が出てくると思うのですが、その場合、今から建議しておいて、抜本的なそういう検討をすべきじゃないか。でなければ、今の二十五条関係も、現行法だけでいって改善するといつても、なかなかめんどろなところがあるのではないか、こういう気がするのです。こういう点についてはいかがでしょうか。

○八谷政府委員 この保安法を、石炭あるいは亜炭でございますが、そういうものと、それから他のもの、あるいは流体燃料関係、これを別個にするとかいうようなことがあるかと思ひますが、大体保安法と申しますのは、非常に基本的なことを定めて、あとは省令委任が非常に多い。そういう形で、省令委任の段階で、石炭の方の規則、それから金属、非鉄金属関係の規則、それから流体関係の油等のいわゆる規則と申しますか、この規則、こういうものになっておるわけでございまして、このやり方も非常に要領を得たやり方ではないかと思ひますが、ただいまおっしゃいましたように、この保安法を分離しまして、どれだけの保安法の方で石炭と、それ以外——まあ幾つになるかわかりませんが、そういうふうな分け方をした方が、いろいろな条文がより定まりいかにどうかというところは、十分検討したいと思ひます。実はただいまいろいろな保安法の条文改正の検討の過程におきましても、どうも石炭のきびしさが全部に及んでいて、別途に部会を設

けて一つ審議したいというような意向も出てきておりますが、一つ一つの条文を取り上げてみますと、省令の段階では、分かれていって、重き軽きをつけてもいいのでございしますが、この条文自体が、たとえば、災害が多いから保安委員会に重要な保安の事項を通知しなければならぬけれども、災害が少なければ通知せぬでもいいという言い方もまたおかしい言い方でありまして、各条文に当たっていきますと、これを別個に分けるということもなかなかむずかしいと思ひます。しかし、その点につきましては、いろいろ鉱山関係側からの要望もございしますので、今後検討してみたいと思ひます。

○岡田(利)委員 保安委員会の規則並びに保安規程、これは認可事項です。結局、届出をしなければならぬわけですね。その場合に、不十分であればこれは改正するわけですね。ですから、石炭の場合は、これは規則、省令で保安委員会が設置されれば保安規程があるわけですから、保安委員会の規定に、通達は報告しなければならぬ、これはつきり書かせれば、当然、議長である保安管理者は報告しなければならぬです。あるいはまた、保安規程で、そういう事項については保安委員会に報告——保安委員会規定ではつきりさせれば、これはもう法に無理にうたわなくても、問題は同じわけですね。これは検討していくと、通達を出して、通達事項は保安委員会に報告するということを保安委員会規定に明示すべきだ。その明示する事項を書いて改正した保安規程、保安委員会の規定は、変更の場合には届出をしなければならぬわけですね。それを届出させる

ということにするとすっきりすると思ひます。行政指導でやるというても、なかなか炭鉱の数が多いから、やったのかどうかわからない。行政指導をするといつても問題があるでしょうし、ただ単なる局長通達ぐらいでやれといつても問題があるので、むしろ、これだけの整備した、完備した石炭保安規則があるのですから、この保安委員会の規定の中にそれを含めべきだと思ひます。そうすると私は、この条文で、命令だけを保安委員会に報告するといふ法改正でいいと思うのですが、その点はどうでしょうか。

○八谷政府委員 私の方といたしましては、通達事項を含めるといふ考えは当然必要なわけでございますが、ただ、法律的な条文といたしましてはそれが結局書けなかったわけでございまして、従いまして、さらに省令の段階におきましてこれは検討を要することでございます。今先生のおっしゃったように、保安委員会の規定というふうな中にこれを含められるかどうか、あるいは、保安委員会の方で通達はかけなければならぬというふうなことをきめてもらつて、保安規程の方でそういう規定を入れて出してもらうか、これはいろいろむずかしいところがございます。それから、あるいは当分の間強力な行政指導をやつておきまして、もし議事録等を調べまして、こちらが通達した通りに保安委員会にかけないというふうなことがなつた場合には、保安規程の変更ということが監督部長もできるようなことになっておりますので、こういう監督部長の保安規程の変更命令というふうな形で進んだ方がいいか。とにかく答申を受けました趣旨だ

けは何らかの形で実質上買いていき
い、こういうふうな考えております。

の改善通達であるという場合には、法
の建前からいけば、これは当然命令で

に執行しなかったという監督部長の責
任追究とは免れぬと思うのです。です

さらにベターではないか、私はこうい
うように考えているわけでありませう。

うわけでございますので——ただし、
いろいろお尋ねの件はよくわかるわけ

○岡田(利)委員 はっきり言えば、四
十九条から五十四条、第六節保安委員

出さなければならぬことではないかと
ころが、それを通達で出したというこ

から、普通の場合にはあまり正面に出
てこないけれども、一度災害があった

○多賀谷委員 関連して、この処分は
通達に入らないというけれども、通達

は一体何なのですか。

会、この中にはっきり書けばほんとう
は一番いいわけですね。そうすると省令

法を運用しなければならぬ監督部長
が、法の運用を便法でやった、こうい

使っておいて、その責任は免れないと
思います。ですから、法の根本的な改

○八谷政府委員 通達は注意なのでご
ざいます。ここが違反している、すぐ

に直しなさい、こういうふうなことを
監督官が現地で言うわけであらう。

は別に、やはり保安規程にはつきり
させろ。新しくそういう規定ができ

の改正もこれから検討していくわけ
です。しかしながら、今言った法

正検討は別に、せめてこれだけは
びしっと、保安局長から、これはそう

きたうちでもさらに重要なものは、鉄
業権者あてにまたはつきり言ってお

の指示でしよう。ですから、指示また
は処分とすればいいじゃないですか。

確認できるわけですね。そうするとい
うと、保安規程にも報告することにな

う点についてはびしっとなっておる
から、客観的にも監督部長の責めは免

だと思ふのです。いかがでしょう。か
ら、客観的にも監督部長の責めは免

○多賀谷委員 私が言っているのは、
法律上の話を聞いているわけですね。

○八谷政府委員 監督部長の指示とい
うことになりまして、これはおのずか

は別問題ですから、そういう方が一番
すきつといくのではないかと。しかも

えば上清の場合に、盗掘に対する通達
を出しているわけですね。あれは命令

ておりますように、もし省令の何らか
の条文改正で、通達が委員会にかけ

の書きに行為なんですか。処分とい
うのを書いておられるのは、何か効果

ことができるとか、指示をしなけれ
ばならないとかいうことが出てこない

私には消化してはいいと思ふわけ
です。しかし、これは委員の資格、会

に法違反ですから、実際は命令で出さ
なければならぬわけですね。しかし、

とはどういうことをするのかと申しま
す。通達は注意でございますので、通

○八谷政府委員 これは罰則を伴いま
す。通達は注意でございますので、通

自由奔放にこれをやっていると非常
に、法律の立場からいいますと非常

の中に専断事項としてそれをばきり
うたわせる。従って、そのうたつた保

なればならぬわけですね。しかし、そ
れは一応監督官が行って、とりあ

達に、たとえばどこを切り広げな
ければならぬ、こういうふうな書き

○多賀谷委員 通達という文句を入
ればおかしいですか。第十九条に「通

は保安委員会に通知するものとする。
ただし、これは罰則を伴わない。」こ

は、調査をしてみたところ、保安監
督部長は通達を出してあった、通達

内容を見たら、これは当然命令で出さ
なければならぬ事項である、規則違反

で、よくやったというふうなことが
なりました。そして災害が起

が、そのうまい工合に書く方向があれ
ば、そちらの方向をとっていった方が

○多賀谷委員 その気持は、ぜひや
りたいけれども法律に書けぬ、こうい

は、調査をしてみたところ、保安監
督部長は通達を出してあった、通達

内容を見たら、これは当然命令で出さ
なければならぬ事項である、規則違反

で、よくやったというふうなことが
なりました。そして災害が起

が、そのうまい工合に書く方向があれ
ば、そちらの方向をとっていった方が

○多賀谷委員 その気持は、ぜひや
りたいけれども法律に書けぬ、こうい

は、調査をしてみたところ、保安監
督部長は通達を出してあった、通達

内容を見たら、これは当然命令で出さ
なければならぬ事項である、規則違反

で、よくやったというふうなことが
なりました。そして災害が起

が、そのうまい工合に書く方向があれ
ば、そちらの方向をとっていった方が

○多賀谷委員 その気持は、ぜひや
りたいけれども法律に書けぬ、こうい

は、調査をしてみたところ、保安監
督部長は通達を出してあった、通達

内容を見たら、これは当然命令で出さ
なければならぬ事項である、規則違反

で、よくやったというふうなことが
なりました。そして災害が起

が、そのうまい工合に書く方向があれ
ば、そちらの方向をとっていった方が

○多賀谷委員 その気持は、ぜひや
りたいけれども法律に書けぬ、こうい

は、調査をしてみたところ、保安監
督部長は通達を出してあった、通達

内容を見たら、これは当然命令で出さ
なければならぬ事項である、規則違反

で、よくやったというふうなことが
なりました。そして災害が起

が、そのうまい工合に書く方向があれ
ば、そちらの方向をとっていった方が

○多賀谷委員 その気持は、ぜひや
りたいけれども法律に書けぬ、こうい

う。ですから、そういういわゆる聴聞会を開くまでもない一つの行政的な行為について、どこかに規定を置かなければいかぬですね。この規定がなく、すぐ命令、その命令はしかも聴聞会を開くのだ、こういうことになっておるから、この鉱山保安法の規定があまりよすぎて命令が出しにくい、こういうことになるのだ。ですから、その前の保安に関する注意指示というものは、やはりどこかに条文を設けて、その指示を受けて具体的に省令でそれを書く、そうしてその省令で具体的に書いたら、やはり処分の方は重いのです。それから、処分並びに指示、こういうふうにしたらどうですか。

○八谷政府委員 この問題は非常にむずかしい問題でございまして、二十五条の改善命令というのが、ただいま御説明した通りでございまして、それ以前の方として、監督局長または監督部長は改善を勧告することができるとか書きましても、これは当然命令ができるのでありまして、勧告でござい。これはいろいろ検討しました過程を申し上げておきます。そういう条文が何か入りますと、これは通達といわないで、勧告と結びつけられないわけではございまして、通達と申しますのはどうせ内部で使っている用語でございまして、これは勧告としていいわけではございまして、何か勧告することができるといふような条文の定め方もどうもうまくないようではございまして、一つ今後検討するということとで御了承願いたいと思ひます。

○多賀谷委員 われわれに付託されているわけでありまして、当委員会よく相談をして修正をしたいと思ひ

ます。

○岡田(利)委員 今の通達、命令の問題ですね。この条文でいきますと、命令を出す場合の、特に機械、器具、施設の場合は、第七條と第八條、第九條、第九條の二、この四つの条文が考えられるわけですね。だから、この内容をずっと検討して参りますと、こういう場合も当然あるわけですね。しかし、この七條、八條、九條の場合は、これは大したことじゃないのですけれども、今まで七條、八條に基づいて命令を出したことがありますか。

○八谷政府委員 この七條につきましては、私の知っている限りでは、この七條の大臣命令は今まで出したことはいないと思ひます。これはちょうど適切な例が浮かびませんが、たとえばダイヤセル・ロコというものが初めて入ってきたとします。そういう場合には、全国的にまだこれを使うのは早い、こういう定めをするわけでありまして、これは個々に、工事の場合でも事実上待たせまして検定を受けるとか、そういう方向を先に進めまして使わしていった、こういうやり方をとっておりまして、全面的に一斉禁止というのとはこととはないと記憶いたしております。それから八條の第三項でございまして、これにつきましては、設置の認可でございまして、認可に對しまして工事の着手禁止または計画の変更でございまして、これは相当に行なわれております。

○岡田(利)委員 この二十五條の命令を出す場合には、これは通商産業局長と協議しなければならぬということになっておりますね。実際は、通商産業局長と協議する場合は、法違反の場合に限られるのではないかと思ひけれども二十五條を読みますと、規則違反で命令を出す場合も、すべて命令を出す場合には、通産局長と協議しなければならぬ、実際問題としてこういうことにならなければならぬと、この改正案は、そのつど全部通商産業局長と相談をしなければならぬということには、これはあまり必要がないのではないかと申すのです。基本的な重要事項は別です。法で定めている事項について出す場合には、当然協議しなければならぬでしょう。規則、政令違反で、政令に基づき改善命令まで一々やらなければならぬというの、どうも法の立て方からいっておかしいと思ひます。この点はどうか考えるか。

○八谷政府委員 これは法律を作りました際に、この違反事項というの、ただいま申しましたような、注意とか通達、そういうものでなく、二十五條の改善命令まで出すというのは、相当に大量の悪質なものにございまして、この改善作業ということによって、いろいろ、たとえばちょうど二十四條の二と同じような、これは精神は違ひますけれども、その改善によって休業状態が生まれますとか、いろいろな点が出てくる面があるわけではございまして。結局、連卸がなく本卸だけでやっている場合は、当然改善命令で、連卸で目抜きができるまでは停止をしなければならぬ、こういう二十五條の取り扱いは非常に大きな面を取り扱っている場合もあるわけでありまして。そうしますと、通産局長によく協議しまして、あとの諸対策もあわせて考えていかなければならぬ、こういう面があるわけでありまして。

○岡田(利)委員 時間が切れてこれ以上質問ができないのが残念ですが、最後の質問一つだけして終わりたいと思ひます。地方保安協議会のこの改正は、私は妥当だと思ひます。ただ、地方保安協議会の問題ですが、これは十條と二十三條ですか、この場合には地方保安協議会に諮らなければならぬ、こうなっておるわけですね。しかし、この開会要求は、手続に従って半数以上の要求があれば開かなければならぬとあるのですが、毎年度の予算を見ると、地方保安協議会は一回くらいは予算しかつていない。保安協議会の問題がずいぶん議論をされ、中央協議会でもこういう技術的な検討を系統的にしておるわけですが、地方保安協議会の問題は、これも国会決議の中に議論をされておるわけですが、今のままでいいのかどうかということですが、たとえば保安規程を定める事項なんかの指示を出す場合に、地方保安協議会にかけるといふことになっておるわけですが、むしろ、これはもう少し弾力的運用ができるようなものにすべきではないか。特に地方に重大災害があったような場合には、やはり協議会に報告をしてやる。ところが、実際は予算がないから開けぬのが実態ですよ。ですから、地方保安協議会を活用するという立場を積極的にとることによって、せめて四半期に一回くらい、年四回くらいは開いて、この保安の問題について、どんどん技術革新も行なわれて変わってくるから、検討して集約するということが検討されていいと思ひます。炭鉱条件も九州と北海道ではずいぶん違ふわけですから、そういう意味で、この地方保安協議会の活用につ

いて特に検討してもらいたいと思ひます。これも法改正だと思ひます。これも法ではつきりしておると性格がわかつて一年に一回くらいしかやっていない。私は四年間くらい地方保安協議会の委員をやっておったが、開催したのは、四年間に一回か二回だ。予算がないのだけれども、これはやはり国会決議の趣旨からいって、地方保安協議会の活用という問題について一つ研究してもらいたいと思ひます。そのことを特にお願いして終わります。

○有田委員長 他に質疑の通告がありませんので、本案に対する質疑はこれにて終了いたしました。

次会は公報をもつてお知らせすることとし、本日はこれにて散会いたします。

午後一時五十三分散会

昭和三十七年四月七日印刷

昭和三十七年四月九日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局