

労働安全衛生法における機械等の回収・改善命令制度の あり方等に関する検討会報告書

平成25年10月18日

厚生労働省労働基準局安全衛生部

労働安全衛生法における機械等の回収・改善命令制度のあり方等に関する検討会

目次

第1 はじめに

第2 現状と課題

1 現行の規制内容

2 機械等の回収・改善の要請への対応状況

第3 今後の機械等の回収・改善命令制度のあり方等について

1 機械等の回収・改善命令または要請のあり方について

2 機械等の回収・改善を促進させるための方策のあり方について

3 欠陥のある機械等の流通を防止する施策のあり方について

検討会開催状況

検討会参集者名簿

第1 はじめに

労働安全衛生法（以下「安衛法」という。）第3条2項では、「機械、器具その他の設備を設計し、製造し、若しくは輸入する者などは、これらの物の設計、製造、輸入に際して、これらの物が使用されることによる労働災害の発生の防止に資するように努めなければならない。」とされている。

昭和63年の法改正により安衛法第43条の2が新設され、国による機械等の譲渡や貸与を行った製造者・輸入者に対する回収・改善命令制度が創設されたが、近年の状況を見ると、この命令制度の対象となっていない機械等で多数一般に流通しているものに欠陥が見つかった事例や、多数の機械等を譲渡していること等により販売先が把握できないため、回収・改善が困難な事例等、現在の制度では十分な対応が図れない事例が見られるところである。

このような背景を踏まえ、第12次労働災害防止計画においては、機械の重大な欠陥により重篤な労働災害が発生し、当該機械の販売先が特定できない等、同種災害を防止する必要がある場合は、発生した労働災害の内容、機械の製造者名等の公表や、製造者による回収、改善を図る制度を検討することとしている。

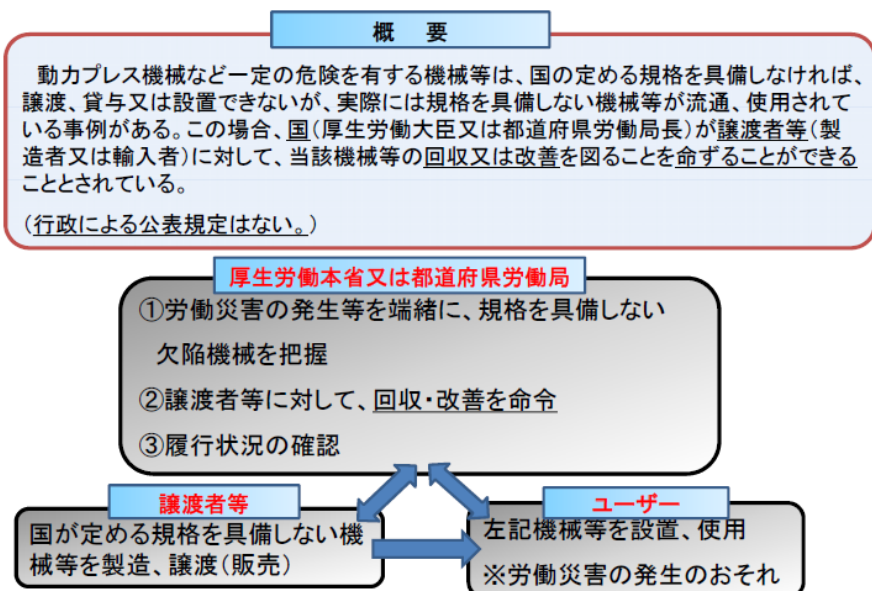
このため、労働政策審議会安全衛生分科会において、上記に内容についても審議が行われ、その結果、具体的方策について関係業界、専門家等により検討を行うこととされた。これを受け、本検討会が設置され、①欠陥のある機械等の回収・改善命令または要請のあり方、②回収・改善を促進させる方策、③欠陥のある機械等の流通を防止する施策のあり方等について、検討を行った。

第2 現状と課題

1 現行の規制内容

- （1）安衛法第43条の2により、国が定める規格を具備しない機械等の譲渡者等（製造者または輸入者）に対し、国（厚生労働大臣または都道府県労働局長）は、回収・改善を命じることができることとされている。（図1参照）

図1 機械の回収・改善命令制度の概要（安衛法第43条の2）



(2) 安衛法では、労働現場にある多種多様な機械等の危険性に応じた規制としており、機械等の種類ごとに表1にA、B、C、D-1、D-2、Eの略号で示す6つのカテゴリーに分けられる。このうち安衛法第43条の2の命令権限の対象となっているのはB、Cの機械等となっている。

それ以外のうち、Aの機械等（安衛法の「特定機械等」）は、全数を製造時等に検査し、法令上の要件を具備していることを確認しており、これに合格した旨の検査証がなければ使用できないので、法令上回収・改善命令の対象とする必要がないものである。

D-1の機械等は、機械等の譲渡者等と機械等を使用する事業者の両方に危険防止措置を義務付けている。譲渡者等に対して回収・改善を法令上の命令により求める権限はないが、欠陥のある機械等による労働災害を防止するため、譲渡者等に対して行政指導により回収・改善の要請を行っている。過去10年で60件の要請実績がある。

D-2の機械等は、機械等を使用する事業者に危険防止措置を義務付けている。D-1と同様、譲渡者等に対する回収・改善命令権限の対象外であるが、同様に行政指導による譲渡者等に対する回収・改善の要請を実施している。その実績は少なく、過去10年で1件のみである。

Eの機械等は、法令の規制のない機械等である。これまで、行政指導による回収・改善の要請を実施した実績はない。（表1参照）

表1 安衛法令における機械等の規制一覧

平成25年8月末現在

NO.	略号	機械等の種類	機械等の例	主な規制内容	根拠法令	措置義務者	構造規格の有無(※1)	機械等の譲渡、貸与者に対する回収、改善命令制度の有無(根拠法令)	過去10年(平成15年から平成24年6月まで)の回収・改善命令の実績(※2)
1	A	特定機械等	ボイラー、クレーン等8種類	製造許可、製造時等検査	安衛法37条、38条、各構造規格	製造者・輸入者	○	不要	0
2	B	検定対象機械等	①個別検定対象機械等(小型ボイラー等)4種類 ②型式検定対象機械等(プレス機械、防じんマスク等)12種類	①個別検定 ②型式検定	安衛法42条、44条、44条の2、各構造規格	製造者・輸入者、譲渡、貸与、設置を行う者	○	○ (法43条の2)	3
3	C	A、Bの機械等以外で構造規格のある機械等	法第42条の厚生労働大臣が定める構造規格を具備すべき機械等のうちB以外のもの(建設機械、フォークリフト等)34種類	構造規格の具備	安衛法42条、各構造規格	譲渡、貸与、設置を行う者	○	○ (法43条の2)	15

4	D-1	動力により駆動される機械等	作動部分上の突起物、動力伝導部分又は調速部分を有する全ての機械等 例：機械の回転軸に附属する止め金具が突出しているもの。使用中に作業着、手袋などが巻き込まれるおそれがある。	作動部分上の突起物等の防護措置	安衛法 43 条、安衛則 25 条 安衛法 20 条、安衛則 101 条	譲渡、貸与又はこれらの目的で展示を行う者 事業者（機械等の設置者）	×	×	(60)
5	D-2	D-1 以外で安衛則で規定のある機械等	例：工作機械	覆い・囲い等種類に応じて多岐に及ぶ	安衛法 20 条、各安衛則	事業者（機械等の設置者）	×	×	(1)
6	E	未規制機械等	—	—	×	×	×	×	0

(※1) 有無の欄については、有りを「○」、無しを「×」としている。

(※2) 括弧内は、回収・改善命令ではなく行政指導を行った件数。

2 機械等の回収・改善の要請への対応状況

(1) 欠陥が発見された D-1 の機械等の回収・改善の要請への対応状況

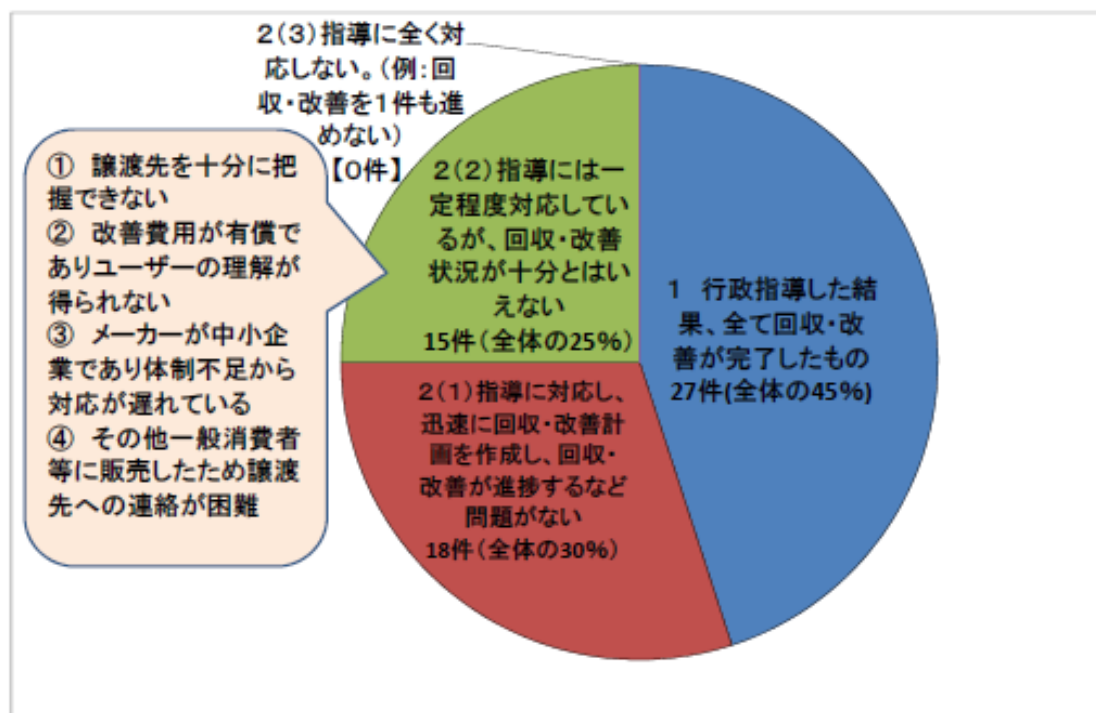
過去 10 年間に於いて、国が回収・改善要請を行った結果、機械等の製造者により全数（100%）の回収・改善がなされた事例がある一方、回収・改善を実施中の事例では、回収・改善が進んでいるものと、そうでないものがある。

D-1 の機械等に対して行政指導による回収・改善を要請した後の対応状況では、約 45% は、全数（100%）を回収・改善でき、約 30% は、迅速に回収・改善計画を作成し、回収・改善が進捗するなど、全体の約 75% は十分な対応がなされている。一方、行政指導には一定程度対応しているが回収・改善状況が十分とはいえないものが全体の約 25%（約 4 分の 1）で、行政指導に全く対応しないものは皆無であった。

（図 2 参照）

この回収・改善状況が十分とはいえないものの理由については、①譲渡先を十分に把握できない、②改善費用が有償でありユーザーの理解が得られない、③メーカーが中小企業であり体制不足から対応が遅れている、④その他一般消費者等に販売したため譲渡先への連絡が困難、となっている。回収・改善が特に進んでいない具体的な事例を見ると、主に①と③の理由が多く、②と④の理由によるものが少数見られる状況である。これらの行政指導に一定程度対応しているが、回収・改善状況が十分とはいえないものについて、回収・改善を促進することが課題となっている。

図2 D-1の機械等の回収・改善の要請への対応状況



1 行政指導した結果、全て回収・改善が完了したもの 27件 (全体の45%)	
2 現在も行政指導中のもの	33件(全体の55%)
(1)指導に対応し、迅速に回収・改善計画を作成し、回収・改善が進捗するなど問題がない	【18件】(全体の30%)
(2)指導には一定程度対応しているが、回収・改善状況が十分とはいえない	【15件】(全体の25%)
※下記①から④は複数回答	
① 譲渡先を十分に把握できない(10件)	
・メーカーの名簿管理が悪い又は販売店などの協力が得られないため、エンドユーザー情報を十分に把握できない。	
② 改善費用が有償でありユーザーの理解が得られない(2件)	
・改善が有償であり、エンドユーザーの理解が進まない。	
③ メーカーが中小企業であり体制不足から対応が遅れている(7件)	
・中小企業であり、改善に時間を要する。	
④ その他一般消費者等に販売したため譲渡先への連絡が困難(1件)	
・農家や一般消費者が個人で使用するもので、事業場以外に販売するものがある。	
(3)指導に全く対応しない(例:回収・改善を1件も進めない)	【0件】

(2) 欠陥が発見されたD-2、Eの機械等の回収・改善の要請への対応状況

D-2の機械等で、譲渡を受けた機械等の欠陥により死亡災害など重篤な労働災害が発生し、譲渡者等に対し行政指導による回収・改善の要請をした事例は1件存在する。また、Eの機械等で、労働災害の発生原因として譲渡を受けた機械等の欠陥が原因と考えられる事例は少なからず存在しているが、行政指導による回収・改善の要請を実施した事例はない。(表2、3参照)

これまで回収・改善の要請を実施した事例が少ないのは、機械等の製造者や輸入者(以下「機械メーカー等」という。)に義務がない部分について、機械メーカー等で対応する必要があるものかどうか十分に調査が実施されてこなかったことが要因と考えられるが、同種災害の発生防止のためには今後はD-2、Eの機械等であっても機械メーカー等で対応すべきかどうか十分調査し、必要な指導を行っていくことが重要である。

表2 D-2の機械等の事例

事例 射出成形機等(行政から回収・改善要請を実施したもの)

(1) 機械等の欠陥の状況

梱包プレス(上定盤と下定盤の間に衣類等を入れ、上定盤と下定盤がそれぞれ衣類等を押し当て圧縮し、直方体の形に成型するもの)で古着の梱包作業を行っていた被災者が古着と上定盤の間に、胸より下が圧迫された状態で挟まれ死亡した。

(2) 違反状況:労働安全衛生規則第147条(労働者の挟まれ防止のための安全装置が設けられていない違反あり)※

(3) 同種機械の販売状況:36台

(4) 改善状況:当該事業者については是正指導を行い改善済みだが、販売台数も多いことから、製造者に対して改善要請。平成25年7月現在、13台改善済み

※労働安全衛生規則第147条 (射出成形機等による危険の防止)

事業者は、射出成形機、鋳型造形機、型打ち機等(本章第四節に規定する機械を除く。)に労働者が身体の一部をはさ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。

(なお、梱包プレスは、第147条の射出成形機等に該当する。)

表 3 E（法令の規制対象外）の機械等で欠陥が原因と考えられる災害事例

事例 1 小型昇降機

（１）災害発生状況

飲食店における料理等の運搬のために設置した小型昇降機（量産品）の内部を、上半身を当該昇降機のかごの内部に入れて清掃していた被災者が、戸が開いたまま急に上昇したかごと開口部の上枠に挟まれて死亡した。

（２）推定される原因

戸の開閉を検知するドアスイッチが昇降路内で露出しており、戸以外の何かがあたると意図せず戸開走行が生じるおそれが高い構造であった。

事例 2 ねじ切り機械

（１）災害発生状況

被災者は、鋼管の切断、内面取り及びねじ切りの 3 種類の加工を行う機械（量産品）を使用して、鋼管のねじ切りを行っていたが、ねじ切り機械の回転部（突起物はなく、回転体と固定部の間に約 1 mm の隙間があり）の隙間に、着衣が巻き込まれたため、着衣が回転体に巻き付き、胸部圧迫により死亡した。

（２）推定される原因

ねじ切り機械の回転部と固定部の隙間（約 1mm）の中に、回転体とともに回転する主軸用ファイバー（回転体と固定体との間に設けられている炭素繊維のプレート）があり、これに着衣がひっかかったものである。

事例 3 トラックの荷台のウイングルーフ

（１）災害発生状況

被災者は、トラック荷台のウイングルーフ（荷台の側面が上下に開閉する電動式の扉）を開け、荷の状況を確認していたところ、ウイングルーフが下降し、胸部を挟まれて死亡した。

（２）推定される原因

トラック荷台の足を乗せるステップとウイングルーフの上下スイッチの位置が近接しており、足がすべる等により下降スイッチに接触したものと推定される。

第3 今後の機械等の回収・改善命令制度のあり方等について

1 機械等の回収・改善命令または要請のあり方について

(1) 基本的な考え方

機械等による労働災害を防止するためには、機械メーカー等による機械の設計、製造または輸入段階で安全化を図ることが重要である。しかしながら、産業機械は、機械メーカー等と、機械を使用するエンドユーザーである事業者（以下「機械ユーザー」という。）の間に流通業者が介在し、流通途中で改造される場合や機械ユーザーが改造する場合があるほか、機械等の仕様の決定について、機械メーカー等よりも機械ユーザーが主導権を持っている場合などがあり、欠陥のある機械の改善を機械メーカー等だけに求めることが適当でない場合も多い。

このため、国による機械等の回収・改善命令または行政指導による要請（以下「回収・改善命令等」という。）が必要となるのは、機械等メーカー等において量産品である機械等の完成品を製造または輸入し、これをそのまま機械ユーザーに一般の流通ルート等を通じて数多く譲渡していた場合が多いと考えられ、実際にこれまで行政が回収・改善命令等を行った機械等もこの範疇のものである。

このようなことから、機械等の欠陥が原因となって労働災害が発生したり、発生するおそれがある場合に、国から機械メーカー等に対し、機械等の回収・改善命令等を行おうとするときは、機械等の欠陥がその機械メーカー等の責に帰すべきものか、十分に調査し判断する必要がある。

また、古い機械等で機械メーカー等にも、設計・製造時の情報や譲渡先の情報がないもの等については、回収・改善命令等を行おうとする場合、その実現可能性について十分に調査し、判断する必要がある。

なお、欠陥のある機械等が、企業と一般消費者の両者が使用する可能性があるものであって、一般消費者に消費生活用製品安全法における重大製品事故が発生し、消費生活用製品安全法の枠組みで当該機械等が公表され、企業からも回収・改善が進められる場合は、その枠組みで回収・改善が図られることが適当である。また、これらの機械等については、消費生活用製品安全法による対応と、安衛法による対応について連携を図る必要がある。

以下、現行法において回収・改善命令の対象となっていない機械等について、今後回収・改善命令等のあり方を検討した。

(2) D-1の機械等について

D-1の機械等については、これまで行政指導によって要請を行った場合の回収・改善の実施状況は第2の2の(1)のとおりである。このうち、国からの回収・改善の要請への対応が十分でないケースの理由は、機械ユーザーが把握できない場合がほとんどで、その他改善費用が有償のためユーザーの理解が得られない場合や中小のメーカーでの体制不足となっている。一方、行政からの回収・改善要請に全く対応していな

い事例はない。（図 2 参照）

これらの状況から、D-1 の機械等について、法第 43 条の 2 の回収・改善命令制度の対象としたとしても、譲渡先が不明である場合は回収・改善の促進に効果はなく、また、回収・改善の体制が弱い中小メーカーにおける回収・改善が促進されるとは想定されない。このため、当面は現行どおり回収・改善の要請という行政指導の枠組みで行うこととし、回収・改善の進んでいない事例については、下記 2 に記載する別途の方策により回収・改善を促進することが適当である。

また、D-1 の機械等については、機械等の設計・製造段階に取られるべき基本的な安全対策が施されずに譲渡され回収・改善の要請がなされた事例が多く見られることから、機械メーカー等の義務である労働安全衛生法第 43 条及び労働安全衛生規則第 25 条に規定する作動部分上の突起物、動力伝導部分等への防護措置の遵守について周知を図る必要がある。

さらに、D-1 の機械等については、安全措置の適否についての判断基準をより明確化するため、例えば機械等の種類に応じ、詳細な覆いの寸法等について日本工業規格（JIS）、業界団体規格、さらには国際標準化機構（ISO）、国際電気標準会議（IEC）の機械安全規格があれば、それらを参考とするなど、規格の策定・活用について業界団体と行政との連携が必要である。

（３）D-2 の機械等について

D-2 の機械等については、法令上の危険防止措置義務者が機械メーカー等ではなく機械ユーザーのみである中、D-2 の機械等を法第 43 条の 2 の回収・改善命令制度に位置づけることは、法令上困難である。

しかしながら、法令上の危険防止措置義務者が機械ユーザーの場合であっても、重大な労働災害が発生し、量産品であり多数流通している場合は、行政指導により機械メーカー等に対し回収・改善要請を行うことが同種災害の防止のためにはより効率的な場合もある。また、国はこのような回収・改善要請を行うため、機械等による労働災害の発生を契機とした調査等により、このような事例を把握する必要がある。

なお、国が機械メーカー等に対し、回収・改善を要請するときは、それが法令上の命令権限に基づくものではなく、その要請内容が相手方の任意の協力により実現することから、回収・改善の意義を十分に説明し、理解を得るようにすべきである。

（４）E の機械等について

法規制のない機械であっても、機械等の欠陥が原因と考えられる労働災害が発生している事例もみられる（表 1， 3 参照）ことから、E の機械等であっても、当該機械が量産品であり多数流通している場合であって、機械メーカー等の責に帰すべき欠陥により重大な労働災害が発生した場合等は、同種災害を防止するため、行政指導により機械メーカー等に対し回収・改善の要請を行うことが適切な場合もあると考えられ

る。また、国はこのような事例を把握するため、機械等による労働災害の発生を契機とした調査等を十分に行う必要がある。

なお、法規制のない機械等の欠陥の判断については、客観的で専門技術的な観点から行う必要があり、国は機械安全の専門家の意見を聴くなど、慎重に判断すべきである。

また、Eの機械等について、機械メーカー等に対し、回収・改善を要請するときは、それが法令上の命令権限に基づくものではなく、その要請内容が相手方の任意の協力により実現するものであることから、回収・改善の意義を十分に説明し、理解を得るようにすべきである。

2 機械等の回収・改善を促進させるための方策のあり方について

(1) 公表について

国が機械メーカー等に対し、回収・改善命令等を行ったが、当該機械が不特定多数に流通する等により譲渡先（機械ユーザー）が不明で、回収・改善が進まず、その見込みもない場合は、当該機械等の公表が回収・改善を進めるための有効な方法と考えられる。

公表は、労働災害の未然防止という観点で行われるべきであり、機械メーカー等で効果的に公表できる場合（例えばリコール）は、まず自らが公表、周知することが適切である。このため労働災害の発生を未然に防止する必要があると認められる場合は、B、Cの機械等については、国はまず、機械メーカー等が公表するよう命令（D-1、D-2、Eの機械等については公表を要請）すべきである。しかしながら、機械メーカー等の取組みのみでは周知効果が薄い場合には、機械メーカー等の同意を前提に、国が機械メーカー等による効果的な公表に協力をすべきである。

また、重大な労働災害が発生し、機械等の欠陥が疑われ、緊急に同種災害の防止を図る必要があると認められる場合は、機械等の欠陥の責任の所在が判明する以前であっても、機械ユーザーに広く周知するため、機械名や機械メーカー等の名称は伏せた上で、機械災害の概要を公表し、注意喚起することも必要と考えられる。

なお、こうした公表情報の周知のために公表するサイトについては、その効果を高める工夫が必要であり、例えば、機械安全関係者の認知度の高いサイトとのリンクを行う、また、使い勝手のよいサイトに公表するというような工夫をする必要がある。

(2) 流通業者への協力依頼について

機械メーカー等が譲渡した先からさらに流通しており、機械メーカー等が、機械ユーザーを把握しておらず、回収・改善ができないケースがある。このような場合、機械ユーザーを特定するために、機械メーカー等だけでなく国からも、流通業者に対して、機械等の譲渡先の情報を機械メーカー等に対して提供するように要請することが必要である。また、流通業者は安全上問題のある中古機械を取り扱っている場合もあり、

流通業者に対して欠陥のある機械等の情報提供を要請することにより、流通業者が機械等の安全について意識を持つきっかけになることも期待される。

3 欠陥のある機械等の流通を防止する施策のあり方について

欠陥のある機械等の流通を防止し、機械等の回収・改善命令等が必要になる事案を未然に防ぐよう、機械等の安全化を図るために以下の施策を着実に進めていくことが必要である。

(1) 日本工業規格（JIS規格）、業界団体規格等の普及の促進

国は機械安全に係る法令のみならず、機械安全に係る日本工業規格（JIS）、業界団体規格、さらには国際標準化機構（ISO）、国際電気標準会議（IEC）の機械安全規格について、その普及を促進させることが必要である。このため、これら機械安全の規格体系を整理し、効果的に周知し活用を促進するよう留意すべきである。

また、国は構造規格等の技術基準について、日本工業規格等との整合化を図ることに留意すべきである。

(2) 機械安全に係る人材育成

機械等の安全化を進展させる基盤として、中小の機械メーカー等や機械ユーザーにおける機械安全に係る人材を育成する必要がある。国は機械安全に係る教育や研修を促進する必要がある。また、中小の機械メーカーや機械ユーザーに対し、機械安全に関する情報提供や、個別相談が行える方策も併せて検討する必要がある。

(3) 機械ユーザーから機械メーカー等への災害情報等の伝達の促進

機械ユーザーが気付いた災害情報等の機械等の危険情報を機械メーカー等にフィードバックすることにより、欠陥のある機械等を減らしていく効果があると考えられるので、こうした情報伝達の取組みを一層促進する必要がある。

(4) 「機械の包括的な安全基準に関する指針」の普及促進

機械等に関して法令に定められた最低限の安全基準の遵守だけでなく、機械安全に配慮した機械等の設計・製造及び譲渡時における危険情報の伝達を我が国で定着させ、欠陥のある機械等の製造を排除していくためには、現在国が普及に努めている「機械の包括的な安全基準に関する指針」の実施をさらに促進することが重要である。この指針は、機械ユーザーに対しては法第28条の2に基づくリスクアセスメントを適切に実施するための指針として、また機械メーカー等に対しては国際水準のリスクベースの機械安全の実現を目指して行政指導でリスクアセスメントの実施を求めているものであるが、これらの今後の実施促進の方策について、また将来的な法令での位置づけ等も含め、有識者、関係業界等を含めて検討していく必要がある。

検討会開催状況

第１回 平成２５年８月１日開催

- 議題：１ 機械等の回収・改善命令制度等の現状及び問題点について
２ 機械等の回収・改善命令制度等に係る論点について
３ その他

第２回 平成２５年９月３日開催

- 議題：１ 論点整理について
２ その他

第３回 平成２５年９月２０日開催

- 議題：１ 報告書（案）について
２ その他

検討会参集者名簿

石坂 清	(一社)日本機械工業連合会 常務理事
梅崎 重夫	(独)労働安全衛生総合研究所 機械システム安全研究グループ部長
小平 紀生	三菱電機(株) FA システム事業本部機器事業部 ロボット技術統括担当部長
角田 裕紀	(一社)日本電機工業会 電動工具技術専門委員会委員長 日立工機(株) 開発本部設計技術センタ主任技師
○土橋 律	東京大学大学院 工学系研究科教授
野呂 武史	キューピー(株) 生産本部グループ安全担当課長
福田 隆文	長岡技術科学大学 システム安全系教授
三瀬 明	ものづくり産業労働組合 J A M 組織・調査副グループ長

五十音順 敬称略

○印は座長