

次に、石油精製業について見ると、まず、製油所における労働災害による死傷者数は、平成9年から平成17年までの年平均で製油所労働者が6.8人、請負事業者の労働者が19.1人となっている。平成16年、17年に請負事業者の労働者の被災者が多く発生している（資料16）。

石油精製業界において発生した近年の異常現象（石油コンビナート等災害防止法により通報が義務づけられている出火、石油等の漏洩その他の異常な現象）の発生件数（資料17）は、平成7年から平成18年までの年平均で12.6件、このうち火災・爆発は年6.2件発生し、減少傾向は見られない。平成18年には異常現象が23件、うち爆発・火災が12件と多発したところであり、爆発・火災事故の概要は資料18のとおりである。

5 自主検査制度の導入の可否について

本検討会では、一定の安全管理基準を満たす事業者に対して自主検査制度を導入することが適当かどうかの検討に当たり、自主検査制度の導入を要望している石油精製業界の検査技術力・管理能力の観点、社内検査の公正性・独立性の確保の観点、昨今の安全、安心に関する社会的環境の観点のそれぞれから、現状について評価を行った。

(1) 石油精製業界の検査技術力及び管理能力の観点

石油精製業界が、ボイラー及び第一種圧力容器（ボイラー等）について自主検査を行い得る程度の検査技術力・管理能力を有しているといえるかどうかについて、まず評価する。

ボイラー等の検査を適正に行うには、ボイラー等の使用に伴い本体等に発生する割れ、腐食・摩耗、グルーピング、ラミネーション、ブリストア、はがれ等について、その発生箇所、大きさ、深さ、進行性、原因等に応じて適切な判定を行うこと、また連続運転に伴う経年損傷防止及び余寿命の管理を適切に行うことができることが必要である。この点について、次のような状況が見られる。

ア 労働基準監督署で把握している石油精製業の設備での平成14年から平成18年の間に発生した爆発、火災事故のうち、設備の腐食・摩耗、亀裂等によって発生したものは資料19のとおりである。これを見ると、同期間のこうした事故は、高圧ガス保安法の適用を受ける設備であって、同法に基づく自主検査を行っているものには発生しているが、労働安全衛生法の適用を受けるボイラー等では発生していない。

これらの事故の発生原因をみると、工学的に未知の現象であった又は予測不能であったと考えられるものは2、3例にとどまり、大部分は過去の経験・知見の集積により経年損傷の防止及び管理を適切に行えば防ぐことができたと考えられるものである。

イ ボイラー等に対する性能検査の結果、第三者検査機関が行う判定において、使用を認めない「不合格」のほか、最終的に「合格」であっても、「指摘」（補修しないと合格にならないとして是正を求める事項）又は「指導」（今回是正を求めないが継続監視を求めるもの又は検査基準以外も含めて改善した方がよい事項を推奨す

るもの)が行われるものがある。

他の業種の事業場に比べると割合は小さいものの、石油精製業の事業場においても「指摘」又は「指導」されたボイラー又は第一種圧力容器が一定の割合であり、その内容は、本体内面や管板に腐食が認められるため補修や防食対策を取ることなどの指摘となっている(資料20)。

これらの内面の腐食等について「指摘」があるということは、石油精製業の事業場の社内検査を経たボイラー等の中には第三者検査機関から補修が必要とされたものがあること、つまり、損傷等の状態について社内検査で可とされたもので第三者機関の目から見て必ずしも十分でないものがあることを示している。

ウ 連続運転認定事業場においては、連続運転の対象となるボイラー等について、余寿命の評価・管理を適切に行うことが求められている。認定事業場では、最大腐食が起こればと考えられる箇所を余寿命評価・管理の対象箇所とし、その箇所における経年的な肉厚の測定を行い余寿命の予測を適切に行うことができる能力を有しているはずのものである。

ところが、連続運転の実施状況を見ると、石油精製業の認定事業場のボイラー等には、余寿命予測の対象箇所でない箇所当初想定していなかった腐食等が起こったもの、腐食等により予定外の主要構造部分の取替えを行ったもの等が報告されており、損傷の発生する箇所等が必ずしも適切に特定されていない状況が認められる。

以上のアからウを考慮すると、現状では、石油精製業界の検査技術力及び管理能力は、自主検査を適正に行い得るに足る十分な水準に達しているとは判断し難い状況である。

(2) 社内検査の公正性・独立性の確保の観点

自主検査制度を導入するには、社内検査において、定められた検査手順・方法が遵守され、判断基準がゆがめられないことに信頼性があり、検査の公正性・独立性が担保される必要があるが、この点について次のような状況が見られる。

ア ボイラー等の連続運転の認定事業場で問題の発生したものに対して、認定の取消し処分が行われている(資料5)が、この中には石油精製業の事業場であって、虚偽報告を行ったことによるもの、認定の変更の手続きに違反があったもの等がある。また、高圧ガス保安法の特定施設に係る認定保安検査実施者に対して不正による取消し処分が行われている(資料7)が、この中にも石油精製業の事業場がある。

高圧ガス保安法の認定を受けている1企業で起こった不正事案の経緯を見ると、経営に危機感をもった外資系トップが急激な補修コストの削減を企図する中、2製油所において、コスト削減と検査を含む業務の「効率化」が優先され、法令遵守が軽視されるようになり、平成14年までの数年間、高圧ガス保安法の保安検査(=自主検査)の検査項目の省略及び虚偽報告を行うに至ったことが記述されている(資料8の5)。

イ 労働安全衛生法に定められた定期自主検査の実施義務について、2の(1)③にあるように、石油精製業の事業場においても定期自主検査を全く実施していない機

械等があるなどの法令違反が発生している。

国際競争の激化など企業を取り巻く環境が厳しさを増す中、営利を優先してあるべき検査がゆがめられるおそれは、あらゆる業種に存在し、石油精製業においてのみ見られているわけではない。

ア及びイのような状況を見ると、石油精製業界において、経営や競争が厳しいときであっても、社内検査の検査手順・方法が確実に遵守され、また社内の検査部門が会社の経営から独立して公正な判断が行われるようにするための仕組みが構築され、かつ、それを維持し続けるだけの体制があるとは言い難いと言える。

(3) 安全、安心に関する社会的環境の観点

安全に関する規制を緩和するに当たっては、安全の確保が前提となるとともに、そのような緩和を行うことが社会的に受容されるものであるかどうかについて評価する必要がある。

石油精製業界の一定の安全管理基準を満たす事業者に対して自主検査制度を導入することについて、社会的に受容されるかどうかについて、次のような状況にある。

ア 近年、高圧ガス保安法における事業所の事故及び高圧ガス製造事業所の事故並びに危険物施設における火災・漏えい事故はいずれもが増加を続けており、過去最も高い水準にある（資料14及び資料15）。

特に石油精製業における爆発・火災事故は平成18年に12件（資料18）と近年になく多発している状況にある。

企業活動において社会の安全が脅かされることがないようにすることは企業の当然の責務である。製油所においても、あらゆる事故を防止することが求められており、特に危険物を取り扱う設備を設置し運転するに当たっては、過去に経験がないものも含め、様々な事態を想定して事故を防止することが求められている。このことからすると、製油所において事故が多発している現在の状況は、社会から厳しい目が向けられるものであるといえる。

イ 近年、安全に関わる問題事案が様々発生しており、国民生活の安全、安心の確保について社会的な関心が高まっているが、次のような事例から、第三者機関の検査・監査の重要性が見直される気運があると考えられる。

(7) 第三者機関の検査・監査の充実・強化が指摘される事例として、

- ・ マンション等の建築確認制度における耐震強度を偽装したもの（18年2月及び17年11月）。

この耐震強度偽装問題では、ある程度以上の経験と権限を有する者が建築施工監理を担当していれば、図面や現場での鉄筋量の極端な不足に気付き、大きな事態に発展するのを防止できた可能性があると考えられる。

(4) 第三者機関の検査・監査の有効性が指摘される事例として、

- ・ 損害保険会社の保険金不払い、銀行、証券の法令違反等に対して金融庁の監査により業務停止命令の処分が行われたもの。（18年中に8件）

(ウ) 第三者機関の検査・監査の必要性が指摘される事例として、

- ・ 電力会社が原子力発電所における昭和 55 年から平成 14 年にかけての定期検査のデータを改ざんして国に報告したもの（平成 19 年 1 月）
- ・ 瞬間湯沸かし器の安全装置不良によって CO 中毒死亡事故が発生したもの（平成 18 年 7 月）
- ・ 自動車会社 2 社により乗用車及びトラックのリコールが十分行われなかったもの（平成 18 年 8 月及び平成 15 年 10 月）

このように、企業活動に対する信頼を揺るがせる事案が続発し、第三者の検査・監査の重要性が見直されている状況から、石油精製業界のみがその外にあって免れているわけではない。

これらを考慮すると、現在第三者による検査を行うことで事故が少なく管理されている現行制度について、自主検査制度の導入という制度変更を行うことは、合理的とは言いがたく、社会的に受容される環境にもないと考えられる。

(4) 結論

以上の分析から、第三者検査によりボイラー及び第一種圧力容器の安全が担保され、連続運転の認定で外国と比べて遜色ない程度の経済性を実現している現行制度について、石油精製業界の一定の安全管理基準を満たす事業者に対して自主検査制度を導入する制度変更を行うことは、現状では適当ではないと結論付けられる。

6 今後に向けた条件について

本検討会としては、現状を見る限り、自主検査が可能な事業場の要件を検討しとりまとめまで行う状況には至っていないと判断されるものの、将来にわたって自主検査を否定するものではない。石油精製業界に対し今後の取組及び到達目標を提示することは、業界の安全水準の向上にも資すると考えられることから、今後、現在の制度の見直しを検討しても差し支えないような状況についての条件等を示しておくことが適当と考える。

(1) 検査技術力及び管理能力の確保

検査技術力及び管理能力の観点から、今後石油精製業界全体の取組により整えられるべき条件について検討すると、少なくとも次のものが考えられる。

条件 1 石油精製業界は、設備の経年損傷による事故の防止対策について取組みを強化するとともに、業界全体において、経年損傷による又は防止可能な爆発・火災・漏洩事故の発生がほとんどないこと及びその他の爆発・火災・漏洩事故の発生が低い水準で推移することを実績で示すこと。

条件 2 石油精製業界は、設備の補修整備及び社内検査の水準を高めることについて、必要な経費の確保を含め取組みを徹底し、業界全体において、社内検査での

適正な判断、適正な補修等が行われていること及びボイラー等の損傷状態について管理不十分が疑われるものがないことを実績で示すこと。

(2) 社内検査の公正性・独立性の体制及び実施

検査の外部に対する公開性、透明性、信頼性を確保し、公正性・独立性を担保するための条件については、次のように考えられる。

ア 検査の公正性・独立性を確保するための組織体制及び実施事項について、国際規格 ISO/IEC 17020 (内容を変更することなく翻訳され JIS Q17020 として発行) がある。この規格は検査を行う公平な機関の能力に関する一般基準及び独立性についての基準を規定したものであり、この対象は、「検査対象である品目の使用又は保全に関与する組織の分離された識別可能な一部を形成しており、検査業務をその親組織にだけ提供するために設立されている検査機関についても適用される」としていることから、石油精製設備の維持のため社内検査を行う検査組織も対象となり得るものと考えられる。検査組織の独立性の基準については、次の記述がある。

「4. 独立性、公平性及び完全性

検査機関の要員は、判断行為に影響を与えるおそれのあるいかなる商業的、金銭的及びその他の圧力からも免れていなければならない。業務手順は、実施した検査の結果に、検査機関の外部の者又は組織が影響を与えることができないことを確保するように実施しなければならない。」

社内検査の結果の判定に影響を与えるおそれのあるいかなる圧力もないこと及び社内検査組織の外部の者・組織が検査結果に影響を与えることができないことの確保をどのように具体化するか、またその具体的判断基準については、検査対象機器のリスク等によって変わることもあってこの規格では述べられていない。

欧米では、一定の規模の圧力容器等については、親会社や取締役会から十分独立している検査員が存在する基盤があり、そうした検査員が社内検査を行うことによって検査の公正性・独立性が担保されている(資料4)と考えられる。

しかし、日本にはそうした基盤は存在しないことから、他の仕組みを考える必要がある。一つの方法として検査に対する監査制度が考えられるが、検査部門と同じ事業場又は企業の社員による検査業務の監査があるというだけでは検査の公正性・独立性を担保することは困難と考えられ、この点で、石油精製業界の提案にある第三者機関の外部監査員が随時社内検査の監査に立ち会うという方法は、企業内で閉じた監査体制とするよりも検査の外部に対する公開性、透明性、信頼性が確保され、公正性・独立性の確保に資するものと考えられる。

イ 近年、コンプライアンスの確保(法令の遵守だけでなく組織に向けられた社会的要請に応えることを含む)、企業のリスク(会計リスク、法令リスク及び物理的リスク)の抑制等の目的で企業の内部統制が重視されるようになり、内部統制を義務づける会社法、金融商品取引法の改正等が行われている。

一般的なコンプライアンスや内部統制のための企業の組織体制としては、①倫理綱領の制定、②企業倫理担当責任者・部署を設け教育研修の実施、内部通報制度の