

【論説】 国家公務員である危険物事故対応者の労働安全衛生に関する一考察

(A Study on the Occupational Safety and Health Regulation for Governmental Responder to Hazardous Material Incidents)

梅津 隆弘

1. はじめに

危険物事故対応時には、官民ともに通常業務とは異なる危険が存在する状況で様々な作業に従事することが予想される。このような場合でも、勤労者であることには変わりがないため、勤労者の健康及び安全は、憲法で保障されている個人的権利として、法律命令で保護されていると考えることは当然であろう。このような対応時において国家公務員であり、現場で業務にあたる者にどのような法的保護措置が講じられているかを検討したところ、問題となる箇所が多々見出され、憂慮すべき状態であると考えられた。国家公務員である危険物事故対応者に適用される労働安全衛生関係の規則に関し、どのような問題が存在し、どのような改善が望ましいのかについて考察した。

2. 危険物事故対応にあたる国家公務員

危険物事故対応にあたる国家公務員とは、通常の業務において危険物事故に遭遇し、これの発生の通報を受け、その現場に向かい、事故緩和のための業務にあたることが予想される国家公務員であり、現在の省庁編成では、主に警察庁の警察官、消防庁の消防士、海上保安官、自衛官を指すと思われる。このうち、自衛官は国家公務員法(昭和二十二年十月二十一日法律第百二十号、最終改正：平成一六年六月二日法律第七六号)第二条第三項の規定により特別職国家公務員であるため、同条第五項の規定により人事院規則の適用がない。また、警察については、日本では都道府県警制度を採用しているため、国家公務員である警察庁の警察官はかなり少なく、行政機関職員定員令(昭和四十四年五月十六日政令第百二十一号、最終改正：平成一六年四月一日政令第一二五号)に規定された1590名が定員である。更に、消防については、日本では自治体消防体制を採用しているため、国家公務員である消防庁職員数119名(現場で消火作業に当たる消防士は存在しないものと思われる)<sup>1)</sup>とこれもちかなり少ない。したがって、危険物事故対応にあたる国家公務員で、労働安全に関する人事院規則が適用される最大手は海上保安庁職員であり、その総数は12297名<sup>2)</sup>となる。

ところで、上に掲げた危険物対応にあたる国家公務員数は、1万4千名程度となり、ちょっとした企業の従業員数並ではあるが、国家公務員の平成16年度末定員は、61万8千人(うち、自衛官が25万3千人)であり<sup>3)</sup>、上に掲げた危険物事故対応にあたる国家公務員の構成比率は、自衛官を除けば、わずか3.8%となり、全体から見れば極めて少数派である。

3. 国家公務員に適用される労働安全衛生法規の変遷<sup>4,5,6,7,8)</sup>

国家公務員に適用される労働安全衛生法規は、国家公務員労働安全衛生法などの法律が制定されていない以上、国家公務員法附則第十六条及び同法第一次改正附則第三条の規定

により、同法第七十三条第一項第二号及び第四号(職員の保健に関する事項及び職員の安全保持に関する事項)を実施するために規定された人事院規則 10 系統(具体的には、人事院規則 10-4、10-5、10-7 など)となる。このうち、人事院規則(以下、「規則」という。)10-4 の制定過程、その後の変遷はおおよそ次のようなものである。

昭和 22 年 10 月 21 日に法律第 120 号として公布された国家公務員法においては、附則第十六条は存在せず、国家公務員も労働基準法などの労働安全衛生関係法規が適用されていた。しかし、敗戦直後という時代背景や国家公務員の給与増加要求による団体交渉及び争議が多発したため、昭和 23 年 7 月 31 日に「昭和 23 年 7 月 22 日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」(昭和 23 年政令第 201 号)が公布即日施行され、国家公務員の団体交渉権が否認されるなどの暫定措置が講じられた。昭和 23 年 12 月 3 日に「国家公務員法の一部を改正する法律」(昭和 23 年法律第 222 号)が公布即日施行され、国家公務員法附則第十六条も追加され、労働基準法などの労働安全衛生関係法規が一般職の国家公務員に適用されないことがまず明文化された。同時に、第一次改正附則第三条により、国家公務員法の精神に抵触しない範囲内について労働基準法及び船員法が適用されることとなった。但し、労働基準法及び船員法の労働安全衛生関係の規定は、労働基準法第一条によれば、努力規定であること及び同附則第三条は労働基準監督機関の職権についての適用は否認しているため、実効性はかなり曖昧なものであった。

昭和 23 年当時、国家公務員の健康管理制度は、昭和 19 年に出された官庁職員結核対策要綱だけであり、その内容は年 1 回以上の健康診断の実施並びに健康者及び弱者及び病人に大別し、弱者及び病人については休養その他の措置を講じる旨を定めるものであった。昭和 25 年 10 月 16 日に規則 10-1(職員の健康診断)が施行され、これに基く細則 10-1-1(職員の健康診断に関する細則)が昭和 26 年 4 月 5 日に定められた。これは、先に掲げた要綱が省庁ごとに異なる取扱いをされていたため、実施基準を統一するために設けられたものであると考えられている。また、国家公務員の安全保持に関するものとして、国家公務員法第七十三条に基き人事院が主催した昭和 25 年 5 月の各省庁福祉関係担当官会議により「国家公務員安全週間実施要綱」が定められた。この要綱により同年 7 月 1 日より「第一回国家公務員安全週間」が実施された。この内容は、職場の安全を確保し、勤労環境に対する職員の安全感を高め、勤務能率の向上を目指すため、安全管理機構の整備充実、安全規定等の検討・整備、安全教育・安全に対する周知・啓蒙の実施、表彰・講演・安全競技等の諸行事の開催、職場の整理整頓、建物・機械・器具・設備等の安全点検、安全諸標示の点検整備、消火・防火設備の点検整備、職場の採光・照明・通風・換気等の点検整備、非常呼集・緊急避難・救命措置・防火活動の訓練の実施、作業服・作業帽・作業履物等の点検・整備、危険・有害性料品の貯蔵取扱の検討等となっていた。これは、現在も続けられているが、実効性については疑問である(そうでなければ、後に述べる国立大学独立法人化時に労働基準法等の基準を満たしていない大学が多数生じた現象の説明がつかない)。

昭和 32 年に、人事院規則 10-4(職員の保健及び安全保持)(昭和三十二年五月一日施行)が昭

和三十三年四月二十七日に公布された。同日付で人事院規則 10-1(職員の健康診断)は健康診断に関する規定が規則 10-4 に盛り込まれていたため廃止された。この規則 10-4 第二条(各省各庁の長の職務)は、「各省各庁の長(内閣、内閣総理大臣、各省大臣、会計監査院長その他の人事院の指定する機関の長をいう)は、それぞれ所属の職員の保健及び安全保持について、計画を樹立し、管理組織を整備し、その他必要な措置を実施することに努めなければならない。」となっており、労働基準法と同様に各省各庁の長の努力規定であったが、同第三条により人事院は労働基準監督機関として機能する権限が人事院に付与されている。

その後、途中で規則 10-5(職員の放射線障害の防止)が規則 10-4 から独立している。

昭和 48 年 3 月 1 日に規則 10-4 は全部改正され、女子職員及び年少職員に関する項目は規則 10-7 へ移行している。資料が存在しないため、どのような経緯・目的で改正されたかは不明であるが、新規規則 10-4 第三条(各省各庁の長の責務)は、「各省各庁の長(内閣、内閣総理大臣、各省大臣、会計検査院長及び人事院総裁並びに各外局の長及び工業技術院長をいう)は、法及び規則の定めるところに従い、それぞれ所属の職員の健康の保持増進及び安全の確保に必要な措置を講じなければならない。」と努力規定の書きぶりから義務規定の書きぶりへと変更されている。これ以降、昭和 51 年 3 月 17 日(別表への項目追加など)、昭和 53 年 4 月 1 日(重機の追加、潜水作業の深度制限など)、昭和 53 年 7 月 14 日(有害物質の使用等の制限追加)、昭和 54 年 3 月 31 日(一種の高所作業、超音波にさらされる業務の追加、重機の追加など)、昭和 55 年 1 月 10 日(第三十四条(適用除外)の船舶関係削除)、昭和 58 年 10 月 1 日(防衛施設庁長官を各省各庁の長に追加など)、昭和 60 年 11 月 30 日(本則等の施行日に関する部分の削除及び別表第一の備考の変更)、平成 3 年 3 月 15 日(不正地運搬車、高所作業車を追加)、平成 7 年 3 月 31 日(有害物質に 1 つ追加)、平成 8 年 2 月 1 日(職員の健康の保持増進のための総合的な健康診断の追加)、平成 8 年 10 月 1 日(健康診断の結果の通知を追加)、平成 9 年 4 月 1 日(高圧ガス取締法が高圧ガス保安法に名称変更したことに伴う改正)、平成 10 年 12 月 15 日(金融監督庁長官を各省各庁の長に追加)、平成 12 年 6 月 30 日(各省各庁の長の改正)、平成 12 年 12 月 15 日(事後措置から「精神障害のため業務につかせることが著しく不相当と認められるもの」を削除し、改正)、平成 13 年 1 月 19 日(規則 1-34(人事管理文書の保存期間)の制定による関連規定の改正)、平成 13 年 3 月 30 日(脳血管疾患及び心臓疾患の予防のための保健指導を追加)、平成 14 年 3 月 1 日(保健婦及び保健士の名称が、保健師と改正されたことによる第二十四条の二の文言の変更)、平成 14 年 4 月 1 日(職員の健康の保持増進のための総合的な健康検査の改正)と若干時代とともに改正されているが抜本的な改正はない。

#### 4. 危険物及び危険雰囲気

日本において、危険物に関する法的な定義は存在せず、個々の法律においてそれぞれ告示により示されている。このうち、非常時に海上保安官に通報され、海上保安官が対応することになる事故にかかわる危険物は、次に掲げる法令に掲げられている。

- ・ 危険物船舶運送貯蔵規則(昭和三十二年八月二十日運輸省令第三十号、最終改正：平成一六年四月一日国土交通省令第五一号) 第二条第一号に掲げるもの(火薬類、高压ガス、引火性液体類、可燃性物質類、酸化性物質類、毒物類、放射性物質等、腐食性物質、有害性物質)(IMDG Code と同一)及び同第一号の二に掲げるもの(ばら積み液体危険物、IMDG Code に定められていないものも該当する)
- ・ 海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律(昭和三十五年十二月二十五日法律第百三十六号、最終改正：平成一六年六月二三日法律第一三〇号) 第三条第二号に掲げるもの(油)及び同第三号に掲げるもの(有害液体物質)
- ・ 海上交通安全法(昭和三十七年七月三日法律第百十五号、最終改正：平成一六年四月二一日法律第三六号)第二十二條第二号の規定を受けた海上交通安全法施行規則(昭和三十八年三月二十七日運輸省令第九号、最終改正：平成一六年四月一日国土交通省令第五一号)第十一条一号(火薬類)、同第二号(ばら積み引火性高压ガス)、同三号(ばら積み可燃性液体類)及び同四号(有機過酸化物)に掲げるもの
- ・ 港則法(昭和三十二年七月十五日法律第百七十四号、最終改正：平成一六年四月二一日法律第三六号)第二十一條の規定を受けた港則法施行規則(昭和三十二年十月九日運輸省令第二十九号、最終改正：平成一六年六月二八日国土交通省令第七三三号)第十二条において告示で定めるとしたものの(危険物船舶運送及び貯蔵規則の危険物及びばら積み液体危険物の一部)
- ・ 石油コンビナート等災害防止法(昭和三十五年十二月十七日法律第八十四号、最終改正：平成一六年六月二日法律第六五号)第二条第一号に掲げるもの(石油等(消防法別表第一に掲げる第一石油類、第二石油類、第三石油類及び第四石油類並びに高压ガス等))
- ・ 火薬類取締法(昭和三十五年五月四日法律第百四十九号、最終改正：平成一六年六月九日法律第九四号)第二条第一項に掲げるもの(火薬、爆薬及び加工品)
- ・ 高压ガス保安法(昭和三十六年六月七日法律第二百四号、最終改正：平成一六年六月九日法律第九四号) 第二条に掲げるもの(高压ガス)
- ・ サリン等による人身被害の防止に関する法律(平成七年四月二十一日法律第七十八号、最終改正：平成一三年一一月一六日法律第一二一号)第二条に掲げるもの(サリン等)
- ・ 石油パイプライン事業法(昭和三十七年六月二十六日法律第百五号、最終改正：平成一五年七月一八日法律第一二四号)第二条第一項に定めるもの(石油)

また、危険物ではないが、事故対応作業時に海上保安官が遭遇するであろう危険な状況には、酸素欠乏雰囲気を含めた有害気体等の雰囲気(特に船内区画における作業)、高温輸送物等の事故対応作業及び防護服を使用する作業に係する高温雰囲気、液化ガス漏出の事故対応作業及び寒冷な天候条件における作業に係する低温雰囲気が挙げられる。

## 5. 危険物事故対応の流れ

危険物事故時にどのような危険が存在するかを説明するには、基本的な事故対応の流れ

に言及する必要がある。

危険物事故対応作業は、おおよそ、次の順で進行する。

① 事故発生

危険物の放出又は放出のおそれを伴う事故の発生。船舶の場合は、火災、爆発、沈没、衝突、乗り上げ、機関故障などが該当する。

② 通報

事故発生の通報。事故に関係する船舶からの通報又は事故発生を目撃した付近航行船舶・航空機などからの通報などがある。前者の場合には、この時点で次に掲げる危険物の認知又は特定のための情報が入手される場合がある。

③ 危険物の認知又は特定

事故に関係する危険物の IMDG Code のクラス、標札又は国連番号により危険物が何であるかを知ることが認知(特定するには至らないが、どのような性状を有するかに関する情報を得ること)に相当すると考えられ、危険物の名称、CAS 番号、構造式、既存化学物質番号により危険物が何であるかを知ることが特定(完全に唯一の化学物質として情報を得ること)に相当すると考えられる。最低でも、認知できていなければ、以下に続く作業を効果的に行なうことが困難になるため重要な意味を持つが、装備、能力、知識がない場合、危険物の検知、試料採取を行なうことは危険であり、この場合には行なうべきではないと思われる(必要な装備、能力、知識を有する者が現場に到着するまで現場を保全しながら待つことになる)。

④ 現場の保全

事故に関係する危険物の性状、量、気象・海象、放出の状況、利用可能な対応能力に応じて、適切な権限に基づき、事故発生現場周辺の船舶・航空機の航行を禁止又は迂回させ、被害の拡大を防ぐとともに、危険物の蒸気などが移動すると思われる場所を所轄する自治体に通報し、危険物蒸気等の移動先の付近住民の避難又は建物内等での保護(危険物の蒸気などが一過性のものであり、建物等の気密性がよい場合、建物等の開口部を閉鎖し、危険物の蒸気などの通過をやり過ごす方法)を勧告する。事故の被害者の救助で、可能なものはこの段階で実施されることになると思われる。

⑤ 応援要請

事故現場にある対応能力では、充分対応できない場合、必要な装備、知識、技能を有する者の派遣を要請する。現在、海上保安庁では危険物事故対応装備を有し、訓練を受けている特殊救難隊、機動防除隊などが要請の対象であると思われるが、協定などを締結しておけば、自衛隊及び事故発生海面を担当する地方自治体の消防に対し要請できるものと思われる(自衛隊については、自治体から要請が適切と思われる。)

⑥ 事故対応計画の作成

事故の拡大を防ぎ、被害を限定させるため、現有の装備、人員で実行可能な計画を策定する。

⑦ 事故対応作業の実施

事故対応計画に基づき、対応作業を実施する。危険物の認知及び特定ができなかったものは、この段階で危険物の検知、試料採取により行なわれることになる。同様に事故の被害者の救助で、現場の保全の段階では行なえなかったものはこの段階で実施されることになると思われる。

事故対応作業の種類は、防護的対応(事故の拡大を間接的な方法で防止するもの、流出した危険物が流れ着くことが予想される場所にオイル・フェンスを展開するなど、危険物に直接接触しない方法で行なわれるもの)、攻撃的対応(事故の拡大を直接的な方法で防止するもの、流出している危険物の漏出を止めるため穴を塞ぐなど、危険物に直接接触する方法で行なわれるもの)、不干渉(何も作業を行わず、監視のみにとどめ、成り行きに任せるもの)の3つに基本的に分類される。

⑧ 事故対応作業の評価

事故対応作業実施後、当該作業により得られた結果について評価し、作業の効果が現れない場合には⑥に戻る。

⑨ 清掃

事故が安定し、安全に作業できることとなった後、放出した危険物又は放出のおそれのある危険物を回収し、必要に応じて廃棄等の処理を行なう。

⑩ 事後処理

必要に応じて、行政的、法的処理(事後指導、費用の請求など)を行なうとともに、事故の記録をまとめ、装備等を事故発生前の状態へ戻す。

6. 危険物事故対応作業に関係する危険

危険物事故対応作業において、どのような危険が考えられるのかを先に述べた対応作業の流れに従って列挙すれば次に掲げるものが挙げられる。

- ① 事故対応作業の実施における危険物の認知及び特定のための検知、試料採取作業
- ② 事故対応作業の実施における被害者の救助
- ③ 事故対応作業の実施における攻撃的対応
- ④ 清掃における危険物の回収

この他に、危険物事故であるという認識を持たずに通報を受けた後、不用意に現場に近づいた場合が考えられる。

検知作業、試料採取作業、攻撃的対応及び回収に伴う危険物への接触、これの吸入及び注入(危険物が付着した鋭利物体が身体に突き刺さることによるものなど)(放射線の内部及び外部被曝を含む)、危険物雰囲気又は容器の火災又は爆発に巻き込まれること、密閉された防護服を着用し重労働を行なうこと(特に酷暑時)及び火災対応作業によるヒート・ストレス、寒冷時の作業又は液化ガスに関する作業によるコールド・ストレス並びに不用意に近づき作業することによる酸欠雰囲気その他有毒雰囲気への曝露が可能性として存在する。

## 7. 規則と危険物対応作業の関係

### 7.1 放射性物質以外の危険物対応作業について

規則 10-4 第十条第一項は、「各省各庁の長は、別表第一に掲げる業務については、当該業務に係る作業場ごとに、人事院の定める知識、経験又は技能を有する職員のうちから危害防止主任者を指名し、人事院の定める危害防止に関する事務を行なわせなければならない。」と規定している。同規則別表第一の第十七号は「別表第二第一号に掲げる業務」と定められ、この別表第二第一号に掲げる業務とは、次に掲げる物質の取扱い又はこれらのガス、蒸気若しくは気溶質(気体中に霧又は煙状で散布した固体粒子(人事院規則 10-4(職員の保健及び安全保持)の運用について(通知)(以下「通知」という。))別表第2 関係))を吸入することにより障害を受けるおそれのある業務である。海上保安庁では、海上保安庁健康安全管理規則(平成2年6月8日海上保安庁訓令第11号)第7条に基づき、各部署、各船艇毎にこの業務の危害防止主任者を指名しているという。しかし、規則 10-4 第十六条第二項は、「各省各庁の長は、特定有害業務の行なわれる場所については、人事院の定めるところにより、定期的に勤務環境を検査し、及びその結果について記録を作成しておかなければならない。」と規定しており、特定有害業務は、あらかじめ、業務が行なわれる場所が判明している必要があるとも解釈できるため、危険物事故時の対応作業は、特定有害業務ではなくなる可能性がある。更に、規則 10-4 第二十条第二項は、「前項の健康診断は、全職員に対して行なう一般定期健康診断と別表第三に掲げる業務に現に従事し、又は同表に掲げる業務で人事院の定めるものに従事したことのある職員に対して行なう特別定期健康診断とする。」と規定しており、通知第 19 条及び第 20 条関係 3 は、「第 20 条第 2 項の「人事院の定めるもの」は、規則別表第 2 第 1 号及び第 3 号に掲げる業務並びに規則別表第 3 第 2 号に掲げる業務とする」と規定していることから、危険物事故対応に過去に従事したことのある職員は特別定期健康診断の対象となると思われるが、規則 10-4 を受けた海上保安庁健康安全管理規則第 15 条を受けた別表第 4 の特別定期健康診断の対象者は規則別表第 2 第 1 号業務関係では「規則 10-4 別表第 2 第 1 号に掲げる物質を用いて点検、整備、修理、清掃及び分析等の業務に従事する職員」と規定されており、通常業務として別表第二第一号に掲げる業務に従事している職員は対象としていないとも解釈できる。

規則 10-4 第十六条第一項は、「各省各庁の長は、別表第二に掲げる有害な業務(以下「特定有害業務」という。)の行なわれる場所及び特定有害業務に従事する職員については、人事院の定める健康障害を防止するための措置を講じなければならない。」と規定しており、通知第 16 条関係 1 において、「この条の第 1 項の「人事院の定める健康障害を防止するための措置」は、安衛則(筆者注:労働安全衛生規則のこと)第 3 編第 1 章及び第 2 章、有機溶剤中毒予防規則(昭和 47 年労働省令第 36 号。以下「有機則」という。)、鉛中毒予防規則(昭和 47 年労働省令第 37 号。以下「鉛則」という。)、四アルキル鉛中毒予防規則(昭和 47 年労働省令第 38 号。以下「四アルキル鉛則」という。)、特定化学物質等障害予防規則(昭和 47

年労働省令第40号。以下「特化則」という。)、高気圧作業安全衛生規則(昭和47年労働省令第40号。以下「高圧則」という。)、酸素欠乏症等防止規則(昭和47年労働省令第42号。以下「酸欠則」という。))並びに粉じん障害防止規則(昭和54年労働省令第18号。以下「粉じん則」という。))の規定の例による措置とする」と、規定されている。これらによる措置は、有害原因の除去(安全衛生規則第五百七十六条)、ガス等の発散の抑制等(同第五百七十七条)、内臓機関の使用の禁止(同第五百七十八条)、廃棄の処理(同第五百七十九条)、呼吸用保護具(同第五百九十三条)、皮膚障害防止用の保護具(同第五百九十四条)、保護具の数等(同第五百九十六条)、労働者の使用義務(同第五百九十六条)などであり、他の規則では呼吸用保護具として送気マスク又は防毒マスクの使用に関する規定が異なるのみで大差はない。

ここでの問題点は、第一に、先に述べたように危険物事故対応作業が特定有害業務として認識されていない可能性があることである。第二に、列挙されている化学物質が44項目のみであることであり、先に掲げた危険物に該当する物質の多様性を網羅するものではない。現在、IMDG Codeの火薬類を除いた国連番号1000番以降の物質でも、約3400種があり、現存の化学物質は百五十万種以上存在し、うち工業用に三十万種程度が使用されていることを考えるとあまりに現実的なものではないと思われる。第三に、吸入だけが考慮されており、接触及び注入の危険については触れられていないことが挙げられる(労働安全衛生規則の皮膚障害防止用の保護具の規定は皮膚吸収なども考慮してあるが、準用する規則10-4では考慮されていない)。第四に、保護具について具体的規定を欠いていることである。現在、JIS規格に化学物質用の保護具が存在しているが、JIS規格の保護具とここで言及されている保護具とは直接的な繋がりが存在していない。安全帽、絶縁用保護具、安全帯、防毒マスク、防塵マスクなどには、厚生労働省告示により性能基準が定められているものが存在しているが、化学物質用保護衣にはそのような告示は現在存在しない。

その他、規則10-7(女子職員及び年少職員の健康、安全及び福祉)(昭和四十八年三月一日人事院規則一〇一七、最終改正：平成一四年三月一日人事院規則一〇一七―五)第三条第一項は、「各省各庁の長は、妊娠中の女子職員及び産後一年を経過しない女子職員（以下「妊娠婦である女子職員」という。）を別表第一第一号及び第二号イに掲げる妊娠婦の妊娠、出産、哺育等に有害な業務に就かせてはならない。産後一年を経過しない女子職員が同号ロに掲げる業務に従事しない旨を申し出た場合も同様とする。」と規定し、同第二項は、「各省各庁の長は、妊娠婦である女子職員以外の女子職員を別表第一第三号に掲げる女子の妊娠又は出産に係る機能に有害である業務に就かせてはならない。」と規定していること、これらの規定に共通する業務が、「鉛、水銀、クロム、砒素、黄りん、弗素、塩素、シアン化水素、アニリンその他これらに準ずる有害物のガス、蒸気又は粉じんを発散する場所における業務」であることから、女子職員は有害物質の検知作業、試料採取作業、攻撃的対応及び回収作業には従事できないと解釈される(これらに準ずる有毒物とは何を指すのかを人事院に問い合わせたが、現在まで回答はないため不明である)。これに関連して、女子職員が乗船している巡視船艇それ自体を用いてのガス検知等の作業は、巡視船艇が気密構造にな



っていないことから、巡視船艇それ自体で現場に赴きこれらの作業を行なうことはできず、警救艇・作業艇を降下させ、これ作業を行わずなど、女子職員が蒸気等に曝露しない方法で行なわなければならない。

## 7.2 放射性物質に該当する危険物対応作業について

規則一〇—五(職員の放射線障害の防止)(昭和三十八年九月二十五日人事院規則一〇—五、最終改正：平成一四年七月二六日人事院規則一〇—五—三)(以下「規則 10-5」という。)第三条第五項第五号(放射性物質又はこれにより汚染された物の取扱い)に規定する業務は、「放射線業務」に該当する。平成 14 年 3 月に作成された海上保安庁原子力災害対応マニュアルによれば、原子力災害時に海上保安庁が行なう業務は、情報伝達、避難・誘導、モニタリング支援、救助・救急活動(海上輸送時)、付近海域への立ち入り制限(海上輸送時)等に限られており、放射線業務に該当するものは救助・救急活動のみであると思われる。具体的方法については当該マニュアルに網羅されているため、これにしたがって行なわれることになる。しかし、被ばく線量限度(作業内容により 50mSv 又は 100mSv)の等価線量を被曝した場合のみ健康診断を行うという記述があるが、その後追跡的な健康診断を実施する旨の記述がないことは、癌の過剰発生が認められていないとされる量を超えているか超えていないかの灰色領域<sup>9-13)</sup>であること、規則 10-4 第 20 条第 2 号の特別定期健康診断の対象者は人事院の定めるもの(通知第 19 条及び第 20 条関係 3 により規則 10-4 別表第 3 第 2 号に掲げる業務(放射線業務))に従事したことのある職員であること、規則 10-5 で放射線業務について被ばく線量に関する定めはなく作業そのものを定めていること及び海上保安庁安全管理規則第 15 条の規定から漏漏があると思われる。被ばく線量にかかわらず放射線業務を実施した者は臨時健康診断を受け、その後定期的に特別定期健康診断を受けることが必要であろう。また、これに関連して、海上保安庁が放射線業務にあたることが予想されているにもかかわらず、「海上保安庁放射線防止管理規定」が存在していないことは、規則 10-5 第二十七条、「各省各庁の長は、職員の放射線障害を防止するため、次に掲げる事項について、放射線業務を行う官署ごとに放射線障害防止管理規程を作成し、職員に周知させなければならない。」という規定を遵守していないことになると思われる。

## 7.3 危害防止主任者の事務内容等について

規則 10-4 第十条により放射線業務の危険物事故対応は有害物質の取扱い等の業務の危害防止に関する事務を所掌する危害防止主任者並びに規則 10-7 第二十七条により放射線業務の教育及び訓練を職員に周知しなければならない海上保安庁長官が具体的にどのような内容をどの程度行なわなければならないのが極めて不明瞭である。これが不明瞭であることは各海上保安官の受けた教育及び訓練の内容が規格化されていないことを意味し、どの程度の作業能力を有しているのかが不明となり、指揮者、作業計画立案者等に不安定材料を与えることとなる。言い換えれば、常識が存在しない状態で、常識を必要とする作業を命じなければならない状況に置かれるのである。号令詞が異なるだけで、意思疎通ができなくなることを考えれば、常識が通用しない状態で意思疎通が不可能であることは、いま

さら言及せずとも明らかなことであろう。かつて旧帝国陸軍は、「戦車は戦車である以上、敵の戦車と等質である。防御力も攻撃力も同じである」と仮定していたらしい<sup>14)</sup>が、未だに海上保安庁には同質の思想、「海上保安官は海上保安官である以上、その能力も資質も同一である」が蔓延しているのであろうか。拳銃、語学、鑑定、逮捕術等に検定制度がある以上、そのような思想が蔓延していないものと信じるが、危険物事故対応能力についての検定制度を設けるとともに、能力維持のための方策を定めることにより、対応能力の規格化を進めることが必要であると思われる。また、危害防止主任者は「知識、経験又は技能」を有する職員から選抜されることになっているが、経験は職員毎に異なること、得られる機会は実際の事故対応が主であることから、規格化しにくい。更に、失敗の経験は成功の経験よりも価値がある(成功した経験をそのまま適用しても成功するとはいえないが、失敗した経験は同じことをすれば失敗する可能性が高いといえる)が、人事評価に関係してくるため及び日本人の恥を恐れる文化のためか収集することが困難である。このような失敗の経験を、人事評価に絡めない方法で収集する方法を構築し、得られた経験については広く海上保安庁全体で利用できるようにすることが必要であると思われる(人事評価に絡めないで失敗経験及び反省を収集する方法としては、無記名アンケート又は外部機関により行なう無記名での収集が考えられる。)

#### 7.4 安全に関する配慮義務の責任者

これまで、規則 10-4 の健康及び安全に対する配慮義務違反に問われた判例は存在しておらず、国会及びその委員会などにおいて、規則 10-4 が存在すること、これが整備されていること、予算も充実されていることを強調し、国家公務員の健康及び安全に対する配慮は充分なされていると説明されてきた<sup>15-18)</sup>。しかし、平成 15 年の国立大学独立法人化の際表面化した国立大学の規則 10-4 第三条違反が恒常的に行なわれていることが明らかとなり<sup>19)</sup>、規則 10-4 の適用から労働衛生安全法等の適用へと変わることで、特に化学系の実験室、設備等の安全配慮に不備がある場合には罰則が課される危機が生じた。独立法人化することにより労働衛生安全法等に違反する状況を作り出した責任は、予算措置を怠り国立大学においてこれまで規則 10-4 等の健康及び安全に対する配慮義務を果たしてこなかった文部科学省にあると考えざるを得ない。

文部科学省が怠ったように、健康及び安全に対する配慮義務(特に危険物事故対応作業にかかるもの)を海上保安庁が怠っていないのだろうか。単一民族であり、同じような教育を同時代に受けている各省庁の上層部の考え方は画一的な傾向にあり、予算についても昭和 50 年代末期から同様のマイナス・シーリングが設けられていることもあり、健康及び安全に対する配慮が充分なされているのかという危機が生じる。

規則 10-4 第三条により、海上保安庁は、危険物事故対応にあたる国家公務員である海上保安庁職員に対する安全配慮義務を有する。

## 8. 米国の危険物対応作業に関する衛生安全規則

筆者が、このような国家公務員の安全衛生に関して疑問を抱くようになったそもそものきっかけは、危険物事故対応の知識、方法の情報を得るための文献がほとんど日本では出版されておらず、米国の文献に頼らざるを得なかったことである。初めのうちは、技術的情報のみに注目していたが、多くの文献には職業労働衛生安全規則により危険物対応者は保護される旨の記載があった。近年、日本においてグローバル・スタンダードなる言葉が頻繁に使用され、新たな税が導入されたりするなど、世界的標準化に向け進んでいるような背景があったため、筆者は日本においても危険物対応者は米国のように規則で保護されているものだと数年前まで信じていた。その内容を以下に簡単に紹介する。

危険物事故対応作業に関する米国の労働安全衛生に係る規則は、1970年のOSHAct(Occupational Safety and Health Act of 1970、労働安全健康法)により設立したOSHA(Occupational Safety and Health Administration、職業安全衛生管理局)及びEPAが1986年のSARA(Superfund Amendment and Reauthorization Act of 1986、1986年の費用のかかる公害防止事業のための大型資金修正及び最権限付与法(私訳)、別名Emergency Planning and Community Right-to-Know Act of 1986、1986年の緊急計画及び自治体の知る権利法(私訳)、42 U.S.C. 11003(U.S.CはUnited States Code、合衆国法典)により危険廃棄物作業及び事故による危険物放出への緊急対応の準備のための規則を作ることを命じ、これを受けたOSHAはHAZWOPERと称される「Hazardous Waste Operation and Emergency Response」(29 CFR 1910.120、CFRはCode of Federal regulationの頭字語)を制定し、これに準拠した労働安全健康計画を各州が制定し、OSHAの承認を得ることを求めているものである。OSHAに承認された労働安全健康計画を制定しない州については、遺漏の発生を防ぐためにHAZWOPERに完全に準用したEPA規則40 CFR 311が適用される。危険物対応作業に関する部分はこの規則のparagraph (q)のEmergency response program to hazardous substance releases(危険物放出に対する緊急対応計画)である。

このparagraph (q)は次に掲げる項目からなる。

① 次に掲げる項目からなる緊急計画を予め作成しておくこと

- ・ 緊急事態の事前計画作成及び外部機関との調整
- ・ 人員の役割、権限系統、訓練及び連絡
- ・ 緊急事態の認知及び予防
- ・ 安全距離及び避難場所
- ・ 現場の保全及び規制
- ・ 避難経路及び手続き
- ・ 除染
- ・ 緊急医療処置及び応急処置
- ・ 緊急警報及び対応手続き
- ・ 対応の批評及び追跡調査
- ・ 個人用保護具及び緊急装備

② 次に掲げることが定められた緊急対応時の手続き

- ・ ICS(Incident Command System、事故指揮系統)で指揮する選任緊急対応士官。ICSにより全ての緊急対応者は調整・コントロールがなされる。
- ・ 危険物の特定、現場分析、工学的コントロール法の使用、最大曝露限界、危険物取扱い手続きをICSが実施すること。
- ・ 危険物及び条件に基づき、適切な緊急作業の実施、危険に適切な個人用保護具の着用の確認をICSが実施すること。
- ・ ICSが呼吸器保護の水準を下げても危険がないかを空気監視を用いて判断するまで、危険物の吸入危険があり又はそのおそれがある緊急作業に従事する者は陽圧の自蔵式呼吸具(SCBA)を使用すること。
- ・ ICSは緊急作業に従事する者の数を制限すること。このような作業は2人以上のパディ・システムを用いて行なうこと。
- ・ 支援及び救助のため装備を整えた後方人員を待機させること。最低でも、承認された基礎生命支援人員(basic life support personnel)を医療装備及び輸送能力とともに待機させること。
- ・ 緊急作業の安全の面から、危険を特定、評価し、指示を与える責任を有する、緊急対応現場で実施される作業に関する知識を有する安全管理官(safety officer)をICSが指名すること。
- ・ 危険と判断された場合、作業を変更し、中断させ、中止させる権限を安全管理官が有すること。
- ・ 緊急作業終了時、ICSが除染手続きを実施すること。

③ 技術人員の定義及び作業前の事前説明

④ 専門人員の定義及び年次訓練受講等

⑤ 次に掲げる能力別訓練の実施

- ・ 認知レベルの応急対応者(first responder awareness level)  
危険物事故を目撃又は発見することが考えられ、適切な通報により緊急対応を開始するよう訓練された者の訓練内容
- ・ 実務レベルの応急対応者(first responder operations level)  
危険物放出の効果から近傍の人々、財産又は環境を保護するため現場での初期対応の一部を担う者の訓練内容
- ・ 危険物技術者(hazardous materials technician)  
危険物の放出を停止するため対応する者の訓練内容
- ・ 危険物専門家(hazardous materials specialist)  
危険物技術者とともに対応し、これらを支援する者の訓練内容
- ・ 現場指揮官(on scene incident commander)  
現場指揮官の訓練内容

- ・ 訓練者(trainer)  
訓練者の訓練内容
- ・ 再教育訓練(refresher training)  
資格に応じて最低年1回の再教育を受けることの義務

⑥ 医学的検査及び診察

緊急対応時又はその後危険物曝露の結果であると思われる兆候又は症状を呈した者への検査及び診察

⑦ 化学物質防護服の基準

⑧ 緊急対応後の作業

この規則は、OSHA Act による二段構えの網羅及び Executive Order(大統領命令) No. 12196(1980年2月26日、Jimmy Carter)<sup>20)</sup>等により軍人及び関連する軍装備を除き連邦職員にも適用される。当然、USCG(United States Coast Guard)の職員にも適用される。これについては、従来の海上災害の主流であった油防除作業を念頭においていた漏出油対応活動に関する安全及び職業的健康訓練義務(Safety and Occupational Health Training Requirements for Oil Spill Response Activities, COMDTINST 6260.31)が廃止され、代わりに、危険物対応、対テロ対応をも範疇に入れた緊急対応作業任官する安全及び健康訓練(Safety & Health Training for Emergency Response Operations, COMMANDANT INSTRUCTION 6230.31.A<sup>21)</sup>)USCG 長官通達が発せられており、危険物事故対応にあたる職員がどの程度の訓練水準にあるべきか具体的に示されている。

日本においても、このような規則が存在し、危険物事故対応時に労働者が保護されているものと考え、日本の法規(法律、政令、省令)千余について一度調査したところ、そのような法規の存在は確認できなかった。日本人は、安全と水は只であると感じているとは、良く耳にした文句であるが、正にそのとおりであった。

グローバル・スタンダードと連呼するならば、この種の方面も取り組む必要があるのではなかろうか(確かに政府の負担増にはなと思われるが、政府にとり都合がよいところだけつまむようなグローバル・スタンダードでは宜しくないと考ええる)。

9. 危険物事故対応に関する規則、手続き等の整備の必要性

規則 10-4 は、基本的に、通常業務を遂行する国家公務員の健康及び安全のための規則であり、内容的に昭和48年当時とほとんど変化しておらず、化学物質災害、テロ事案等の緊急事態に充分対応しているものとはいえない(労働衛生安全法も同様)。これらの緊急時においては、別個の規則等が必要になると思われ、現に既存の規則 10-5 においては、放射線被ばく量に関する緊急時の受容線量の規定が存在している。このような規定を拡大し通常作業におけるものを予め準備しておくことが必要であると思われる。

確かに緊急時など事故対応にあたる国家公務員は、国家公務員法により労働三権が認められておらず、その総数も国家公務員の4%未満であることから、「声なき少数派」であると

認めざるを得ないところもある。しかしながら、普段から危険な業務に従事している警察庁、海上保安庁の職員の死傷年千率はそれぞれ2.01及び4.87であり、国家公務委員の平均死傷年千率0.82と比較してかなり高いことを示している資料も存在する<sup>22)</sup>。人事院規則で制定できない場合には、部内規則を定めておく必要があると思われる。

危険物事故対応にあたる国家公務員を保護し、これらの者の安全と幸福を保証するためには、次に掲げるような項目を有する規則が必要と考えられる。

- ・ 危険物事故などの非日常的業務の定義づけ
- ・ 非日常的業務を遂行するために必要な訓練、再訓練及びこれらの資格制度の確立並びに現場における作業系統内でのこれらの資格を有する者の配置の明示
- ・ 必要とされる保護具、検知装置(校正用具を含む)の明示
- ・ 事後の記録作成の義務化(成功した方策及び失敗した方策両者を含むもの)及びデータベース化
- ・ 危険物事故のゾーン形成(危険物事故を取り巻く地域を、保護具が必要とされる場所、緩衝区域及び保護具が必要とされない場所に分けること)の基準作成
- ・ 事故対応前後の医療診断の基準作成(疲労度、心臓疾患の有無、危険物曝露の判定など)
- ・ 曝露時における解毒剤投与の合法化
- ・ 危険物曝露の記録の保存

#### 10. おわりに

筆者がこのような考察を行おうと考えたきっかけは、平成16年度に行われた国立大学の独立法人化において、ほとんどの大学の危険物を扱う設備が労働基準法、労働安全衛生法の基準を満たしていなかったことが表面化したことである。規則10-4があり、国家公務員全国安全週間があるにもかかわらず、これらが目指しているはずの職場の安全は達成されていなかった。文部科学省所轄の国立大学でこの有様である以上、国土交通省の外局である海上保安庁でも、同様に推移しているのではないかという不安が生じたためである。これを契機に、規則10-4などを読み直してみると、通常業務で危険物を扱う国家公務員は確かに保護されている面があるが、事故対応という、非常時に危険物を扱う必要がある海上保安庁の職員にはそのほとんどが適用されないことが読み取れた。

一方、日本と同じような工業大国の米国では、このような状況、すなわち危険物事故対応にあたる者を保護するための法規がすでに70年にできており、80年には連邦職員に対してもこの法規を準用するよう大統領命令が出されている。この方面に関しては、日本は後進国であるといわざるを得ず、未だに第二次世界大戦時の思想から抜け出てはいないと思われる。当時も現在も、人的資源にかけては日本よりも米国の方が豊富であるにもかかわらず、人的資源を保護することにかけては日本より遥かに進んでいると筆者などは頭が下がる思いがする。戦後日本が種々の欧米の物事を取り入れてきたように、人的資源保護についても同じく取り入れるべきではないのだろうか。

参考文献

- 1)消防庁 HP、[http://www.fdma.go.jp/html/saiyo/pdf/saiyo\\_panf\\_03.pdf](http://www.fdma.go.jp/html/saiyo/pdf/saiyo_panf_03.pdf)
- 2)海上保安レポート 2004、国立印刷局(2004)
- 3)総務省 HP、[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei\\_02\\_04.pdf](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_04.pdf)
- 4)浅井清、国家公務員法精義、学陽書房(1951)
- 5)浅井清、国家公務員法精義 全訂新版、学陽書房(1960)
- 6)人事行政調査会編、公務員人事行政の変遷、人事行政調査会(1972)
- 7)衆議院法制局・参議院法制局編、現行法規総覧、第一法規
- 8)人事院 HP、<http://www.jinji.go.jp/anzen/annzennsyuukann.htm>
- 9)放射線医学総合研究所 HP、<http://www.nirs.go.jp/randd/anzen/eikyou.shtml>
- 10)緊急被ばく医療情報ネットワーク HP、<http://www.remnet.jp/lecture/qa/misc09.html>
- 11)電気事業連合会 HP、<http://www.fepc-atomic.jp/kyouiku/kyouzai/zumen/pdf-data/06-03.pdf>
- 12)インターネット三重 HP、<http://www.inetmie.or.jp/~kasamie/Housyasen0908Asa.shtml>
- 13)長崎大学医学部 HP、<http://www.med.nagasaki-u.ac.jp/nuric/docs/from.html>
- 14)司馬遼太郎、歴史と視点—私の雑記帳、新潮社(1980)
- 15)例えば、財務省 HP、<http://www.mof.go.jp/zaimu/30nenn/main/010701.htm>
- 16)第 77 回国会 内閣委員会 第 6 号(昭和 51 年 5 月 11 日)における木下委員の質問に対する人事院事務局職員局長中村博政府委員の回答、  
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/077/0020/07705110020006c.html>
- 17)第 80 回国会 社会労働委員会 第 15 号(昭和 52 年 4 月 26 日)における川本委員の質問に対する労働省労働基準局安全衛生部長山本秀夫政府委員の回答、  
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/080/0200/08004260200015c.html>
- 18)第 132 回国会 内閣委員会 第 7 号(平成 7 年 3 月 16 日)における岡崎宏美委員の質問に対する人事院事務局職員局長武政和夫政府委員の回答、  
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/132/0020/13203160020007c.html>
- 19)第 156 回国会 文部科学委員会 第 13 号(平成 15 年 5 月 16 日)における児玉健次委員の質問に対する遠山敦子文部科学大臣の回答、  
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/156/0096/15605160096013a.html>
- 20)Executive Order No.12196、<http://www.denix.osd.mil/denix/Public/Legislation/EO/note27.html>
- 21)USCG HP、[http://www.uscg.mil/ccs/cim/directives/CI/CI\\_6260\\_31A.pdf](http://www.uscg.mil/ccs/cim/directives/CI/CI_6260_31A.pdf)
- 22)人事院 HP、<http://www.jinji.go.jp/anaen/H13saigaitoukei/1.pdf>