

日本産業衛生学会川上憲人理事長から政策法制度委員会への諮問事項  
産業医の権限強化に関する答申

平成 31 年 1 月 27 日

答申の要旨

平成 8 年の労働安全衛生法改正により、産業医の事業者に対する勧告権が定められた。平成 30 年 7 月に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が成立し、労働安全衛生法が改正され、事業者による産業医の勧告の尊重、衛生委員会への報告など、産業医の権限が強化されることとなった。この改正を受け、産業医による勧告の適切な運用のために、勧告権の定義、勧告を出す場合の手順や留意事項、期待される制度やツールなどについて検討を行った。

労働安全衛生法等において、助言、指導、勧告の強弱についての定義、解釈は示されていないが、条文の法意を社会通念上合理的な解釈を試みると、これらの強弱については、「助言」≦「指導」<「勧告」と解釈できる。産業医の勧告に法的拘束力はないが、多くの組織で事業者を対象とする「重いもの」と受け止められている。なお、実際の産業保健活動では、産業医から総括安全衛生管理者に対しても指導・助言、意見交換などが柔軟に行われることがある。

産業医が事業者に対して勧告権を行使しうる状況には、①労働者の生命若しくは健康に重大な危険が及んでおり緊急回避が必要なとき、②労働者の生命若しくは健康に重大な影響を及ぼすことが予見されるとき、③事業場の衛生環境や労働者の健康に関する重大な法令違反が認められるとき、④事業場の衛生環境改善や労働者の健康確保のために経営的な判断がなければ解決できないときなどが考えられる。また、印刷事業場での胆管がん事案のように長い時間を経て重大な影響が出る場合もあることから、産業医は将来の労働衛生上のリスクにも着目する必要がある。

勧告権を実際に行使する際、①勧告権は日常的に行使されるものではなく特別な手段であること、②事業者に対して取るべき措置なども含めて丁寧に事前説明すべきであること、③勧告の内容は文書化すべきであること、④産業医は勧告に至った経緯などを衛生委員会で直接説明し、広く関係者の理解を求めていく必要があること、⑤勧告の手続きなどについて社内規程等として整備すべきであること、⑥産業医が事業者との意見交換など必要な努力を重ねても看過できない健康被害が発生している場合などは職業倫理に照らして躊躇なく勧告権を行使すべきであること、などに留意する必要がある。

産業医の勧告が定着するために期待される制度・取り組みとして、①産業保健総合支援センターや労働基準監督署などによる事業者への勧告権に関する啓発、②産業医及び事業者が勧告の妥当性等を相談できる第三者機関の設置、③都道府県医師会や労働基準監督署による産業医と事業者に対立が生じた際の仲裁・調整機能の確立、④日本医師会、行政、

日本産業衛生学会などによる産業医の資質向上の取り組み、⑤産業医の選任義務のない小規模事業場において、産業医の勧告と同様の機能が働く仕組みの構築、などが考えられる。また、産業医の勧告が定着するために期待されるツールとして、①「勧告権の行使」に関するガイドライン、②勧告の文書書式、③勧告書の文例・モデル事例・FAQ、などが行政中心に作成されることが期待される。

なお本答申の法令条項については特に改正後との記載がない限り、改正前のものを示す。

## 諮問の概要

平成 29 年 12 月 10 日に日本産業衛生学会川上憲人理事長より、  
「労働安全衛生法が改正によって、産業医の権限の強化が予定されている。産業医の勧告権については、すでに法令で規定されているものの、これまでほとんどの産業医が明示的に用いたことはないものと思われる。しかし、産業医の権限の強化により労働者の健康保持増進を図る要請に応じるため、今後、適切に勧告権を用いてその目的を果たすことが求められる。そこで、勧告権の定義、勧告を出す場合の手順や留意事項など、適切な取扱いについて、政策法制度委員会において意見を取りまとめ提案していただきたい。」[答申ワーキンググループ (WG) にて論点整理し一部省略改変]

との諮問が提出された。

## 産業医の権限強化に関する答申

### I. これまでの経緯 (背景)

平成 8 年の労働安全衛生法改正により、産業医の事業者に対する勧告権が定められ、法第 13 条第 3 項に、「産業医は、労働者の健康を確保するため必要があると認めるときは、事業者に対し、労働者の健康管理等について必要な勧告をすることができる。」、同条の第 4 項に、「事業者は、産業医の勧告を受けたときは、これを尊重しなければならない」と示された。あわせて、労働安全衛生規則の第 14 条第 3 項に、「産業医は、総括安全衛生管理者に対して勧告し、又は衛生管理者に対して指導し、若しくは助言することができる。」、同条第 4 項に、「事業者は、産業医が労働安全衛生法第 13 条第 3 項の規定による勧告をしたこと又は前項の規定による勧告、指導若しくは助言をしたことを理由として、産業医に対し、解任その他不利益な取扱いをしないようにしなければならない。」とも示されている。

近年、労働者の健康管理、とりわけ過重労働対策の重要性が改めて注目されるなかで、平成 29 年 3 月に「働き方改革実行計画」が決定し、「4. 罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正」、「7. 病気の治療と仕事の両立 (3) 労働者の健康確保のための産業医・産業保健機能の強化」が示された。これを受けて、平成 29 年 4 月から平成 29 年 6 月にかけて 4 回の開催があった労働政策審議会の安全衛生分科会「働き方改革実行

計画を踏まえた今後の産業医・産業保健機能の強化について」の検討を受けた建議が平成29年6月6日に取りまとめられ、さらに平成30年7月6日に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が成立し、労働安全衛生法が改正されることとなった。

建議の内容をみると、「産業医は、労働者の健康を確保するために必要があると認められるときに、労働者の健康管理等について必要な勧告を行うことができる」とされているが、その実効性を確保するためには、その勧告の内容が当該事業場の実情等を十分に考慮したものである必要がある。また、産業医の勧告がその趣旨も含めて事業者十分に理解され、かつ、企業内で適切に共有され、労働者の健康管理のために有効に機能するようにしていくことが重要である。このため、産業医が勧告を行う場合にあっては、事前にその内容を示し、事業者から意見を求めることとともに、産業医から勧告を受けた事業者は、その内容を衛生委員会に報告することとし、もって、産業医の勧告が実質的に尊重されるようにしていくことが適当である。」と述べられている。

これを受けた改正後の労働安全衛生法の第13条第5項では、「産業医は、労働者の健康を確保するため必要があると認めるときは、事業者に対し、労働者の健康管理等について必要な勧告をすることができる。この場合において、事業者は、当該勧告を尊重しなければならない。」とされ、さらに同条の第6項で、「事業者は、産業医の勧告を受けたときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該勧告の内容その他の厚生労働省令で定める事項を衛生委員会又は安全衛生委員会に報告しなければならない。」となっている（傍線部分は改正箇所）。

これらの動きを受けて、産業医には今後、必要に応じて事業者に対して勧告を行い、労働者の健康管理を果たすことが期待されていると考えられる。しかしこれまでは、勧告権の捉え方は産業医によって様々であり、実務のなかでどのように行使されるかもそれぞれの産業医に委ねられてきたため、このままでは産業医、事業者共に混乱を来す可能性が危惧される。そこで本答申では、産業医による勧告の適切な運用のために、勧告権の定義、勧告を出す場合の手順や留意事項、さらには期待される制度やツールなどについて述べる。

## II-I 労働安全衛生法の「勧告」の定義

労働安全衛生法、労働安全衛生規則において、助言、指導、勧告の強弱についての定義、解釈は示されていない。そのため、ここでは、条文の法意を社会通念上合理的な解釈を試みる。

「助言」「指導」「勧告」の定義について、新日本法規発行の「公用文用字用語辞典」（公用文用字用語研究会編集）では、次のように定義している。

「助言」 ある者に対し、他の者が、行うべきことを進言すること

「指導」 行政機関等が相手方に対しなすべきことを示し導くこと。一般的に「指導」

には法的拘束力がないが、法令によっては拘束力を持たせているものもある。

「**勧告**」 ある事柄を申し出て、その申出に沿う相手方の措置を勧め、又は促す行為。尊重されるべきことを前提としているが、原則としては法律上相手を拘束するものではない。

また、労働に関連する法として、労働者派遣法第49条の2第1項には、「厚生労働大臣は、労働者派遣の役務の提供を受ける者が、（中略）、法第48条第1項の規定による指導又は助言をしたにもかかわらず、その者がその指導等に従わなかった場合等には、当該者に対し、当該派遣就業を是正するために必要な措置をとるべきことを勧告することができる」とある。

以上より、上記の強弱については、「助言」≦「指導」<「勧告」と解釈できる。

労働安全衛生規則第14条第3項に「産業医は、第一項各号に掲げる事項について、総括安全衛生管理者に対して勧告し、又は衛生管理者に対して指導し、若しくは助言することができる。」のように、産業医は事業者に勧告することができることとされているが、衛生管理者は、労働者であることもあり、勧告ではなく、指導、助言という言葉で示されている。

さらに、労働法学者の意見<sup>1)</sup>によると、労働安全衛生規則14条の文脈では、1) 勧告は上位の立場の経営管理権限者に、専門的知見に基づいて提案する、2) 指導は下位の立場の者に、上位の立場から教え諭す、3) 助言は立場の上下を問わず、専門的知見を踏まえ、アドバイスをする、と考えられるとのことであった。3つの用語とも、安衛法上、事業者に対して法的拘束力を持つものではないが、勧告は、事業者による尊重や、それに基づく不利益取り扱いの禁止が定められており、多くの組織で「重いもの」と受け止められている。

勧告の対象となる総括安全衛生管理者は、当該事業場における事業の実施について実質的に統括管理する権限及び責任を有する者であるとされており、第14条第3項を狭義に解釈すれば、この総括安全衛生管理者への助言・指導は行われなくなる。しかし、実際の産業保健活動においては、産業医から総括安全衛生管理者に対しても指導・助言、意見交換などが柔軟に行われることが一般的である

なお、産業医が事業者に「意見」を提出するものとして、健康診断の結果についての医師等からの意見の聴取（労働安全衛生法第66条の4）、長時間労働者への医師による面接指導に基づく意見の聴取（労働安全衛生法第66条の8第4項）、高ストレス者への医師による面接指導に基づく意見の聴取（労働安全衛生法第66条の10第5項）、労働者の職場復帰に際しての産業医等の意見（こころの健康問題により休業した労働者の職場復帰支

援の手引き) などがある。

産業医の「意見」は、法令に基づく事業者からの意見聴取、もしくは職場復帰支援や治療と職業生活の両立支援などで求められた医学的見地に対する意見の具申の形をとられることが多い。一方で「勧告」は、重大な法令違反などを可及的速やかに改善するための行使手段であることはいうまでもないが、法令や手引きに基づく産業医の「意見」が尊重されず、事業者により適切な対策が講じられない場合（本答申Ⅱ-Ⅱ. 1. ①、②を参照）には、産業医の「意見」の履行を強く求める「勧告」がある。また労働者の健康障害が発生している背景要因に事業場特有の課題が大きく影響している場合（本答申Ⅱ-Ⅱ. 1. ④を参照）に行使される「勧告」なども含めると、その対象も幅広く、内容も多岐にわたる。

このように産業医の「勧告」は求められる「意見」の具申にとどまらず、労働者の健康障害の防止に必要な場合に、産業医が医学的見地とその専門性をもって能動的に行使する点で「意見」と大きな違いがある。

## Ⅱ-Ⅱ. 勧告の行使の仕方

### 1. 勧告権を行使しうる状況

産業医が事業者に対して勧告権を行使しうる状況には、以下のようにいくつかの類型があると考えられる。

#### ①労働者の生命若しくは健康に重大な危険が及んでおり緊急回避が必要なとき

例) 上司のパワハラが原因でうつ病を発症し希死念慮を認めている場合など、休業や配置転換を含めた職場環境の改善が直ちに必要な場合

例) 放射線業務において放射性物質漏れが認められる場合など、当該作業の停止や作業者の退避が必要な場合

#### ②労働者の生命若しくは健康に重大な影響を及ぼすことが予見されるとき

例) 1 カ月あたり 100 時間超の時間外労働が数か月にわたって続いており、職場上司に繰り返し指導を行ったにも関わらず改善されない場合

#### ③事業場の衛生環境や労働者の健康に関する重大な法令違反が認められるとき

例) 特別有機溶剤を使用している職場で、管理監督者は局所排気装置の設置が必要であると認識しているにも関わらず、設置をせず労働者に作業を続けさせている場合

#### ④事業場の衛生環境改善や労働者の健康確保のために経営的な判断がなければ解決できないとき

例) 赤字の事業領域であるため人員を増やすことができず、業務負荷の増大によってメンタルヘルス不調者が続出している場合など、人員の増強や事業の縮小などの経営的な判断が求められる場合

いずれにしても産業医の勧告は、事業場側への働きかけの中で最高位のものであり、基本的には重大性や緊急性に鑑みてその行使を検討することになる。また、ある印刷事業場で発生した胆管がん事案のように長い時間を経て重大な影響が出る場合もあることから、産業医は労働衛生上の目先のリスクだけでなく将来のリスクにも着目し、事業者に対して適切に勧告していく必要がある。

## 2. 具体的な手順と留意点

勧告権を実際に行使するに当たっては、具体的な手順を含めて、いくつかの点に留意する必要がある。

### ① 勧告権行使の前提

産業医の勧告権は、緊急事態を除けば、衛生管理者や安全衛生担当者等への助言、指導といった段階を経て、それでも理解や改善が進まない時の手段として総括安全衛生管理者や事業者に対して行使されるものであり、日常的に行使されるものではなく特別な手段であると考え。つまり、勧告権を行使しうる状況にあっても、直ちに行使するのではなく、段階的な対応をとることが求められる。産業医は普段から助言、指導といった手段を含めて事業者と積極的に意見交換を行い相互の信頼関係を構築し、安全衛生に関する産業医の意見が勧告権を用いずとも事業者に円滑に理解されるよう活動していくことが肝要である。また、一方で勧告権を濫用するようなことはあってはならない。

### ② 事業者への事前説明

産業医が勧告権を行使するに至る過程で事業者に対して述べる意見は、医学的知見や根拠となる法令に基づき、事業場の実情も十分に考慮したものでなければならない。事業者が十分理解されるように丁寧に説明し、事業者がとるべき措置についても言及することが望まれる。また、これに対する事業者からの意見も求め、和やかな雰囲気の中で建設的な意見交換が行われ、無用な対立や軋轢が生じないように留意する。その結果、事業者の理解が得られれば産業医の意見に沿った措置が行われるはずである。しかし、それでも産業医の意見が通らず、このままでは重大な結果を招くことが懸念される場合には勧告権の行使に踏み切ることを検討しなければならない。その際には改めて事業者に対して検討している勧告の内容を事前に説明することが望ましい。勧告そのものは文書で行うことになるが、この過程は勧告の事前説明にあたる段階であり、口頭でも差し支えないと考える。

### ③ 文書での提示

事業者への事前説明を行った後に、勧告の内容は文書として事業者に示すことが適当である。勧告の内容が文書で正確に伝達されることにより、事業者との認識のずれを防ぐことができ、記録としての効力も発揮する。また、文書には、被勧告者、勧告者、日付、勧告事項、事業者が取るべき措置、医学的知見、根拠となる法令、対応期

限等を盛り込むべきと考える。

④ 衛生委員会での説明

勧告の内容は、衛生委員会で事業者の対応とともに報告されることになるが、産業医は勧告に至った経緯や考え方を衛生委員会で直接説明し、広く関係者の理解を求めていく必要がある。また、労働者個人を保護する目的で勧告した場合は、衛生委員会での説明で個人が特定されないように、情報を加工するなどの配慮も重要である。

⑤ 社内規程等の整備

これら一連の手続きや対応について、あらかじめ社内規程等として整備しておくことが望ましい。また、過重労働やメンタルヘルス等の問題では労働者個人の状況に対して産業医が勧告権を行使する場合もあるが、当該労働者が不利益な扱いを受けないように個人情報の取扱いには細心の注意を払うと同時に、個人情報保護についても社内規程等に盛り込んでおくことが求められる。

⑥ その他

産業医は、勧告権の行使に至る過程において、職業倫理に照らした言動が求められる。例えば、事業者と産業医の意見が対立した場合は、双方が話し合いや努力を重ねて解決策を模索していくべきであるが、それでも利害が一致しないことがあるかもしれない。産業医として看過できない健康被害が発生している場合またはその恐れがある場合は、その職業倫理に照らして躊躇なく勧告権を行使することも必要である。

### Ⅲ. 「勧告権の行使」にあたり期待される制度・取り組みやツールなど

産業医の勧告権については、労働安全衛生法第13条第3項及び第4項で定められているが、その担保措置は法的に規定されておらず、勧告内容の文書化、事業者が産業医の勧告を無視した場合の具体的な対応措置、労働監督機関における手続き等は存在しない。これを我が国の産業医制度の欠陥の一つとする指摘もあるが、拙速な変革は思わぬ弊害を招くこともある事に注意が必要である<sup>2)</sup>。例えば、産業医の勧告が必ずしも常に正しいものとは限らないことから、行政による厳格な担保措置が存在する場合は、事業者との不要な対立を招く事態も想定される。

産業医の勧告が各事業場の産業保健水準を向上させる仕組みとして定着するために、今後、期待される制度・取り組みやツールについて考察を行った。

#### 1. 期待される制度・取り組み

① 事業者への産業医の勧告権に関する啓発

勧告権の制度が整備されても、その制度に対する事業者の理解がなければ、実務上の困難は解消しない。産業保健総合支援センターや労働基準監督署などによる事業者

への啓発を通じて、事業者の制度への理解を深めることを期待したい。その土台があってこそ、産業医の勧告が適切に取り上げられ、必要な対策実行につながると考えられる。

② 産業医が勧告の妥当性等を相談できる仕組み

産業医が勧告を出そうとする場合は、その内容の妥当性について、他の専門家とも協議できる機会があることが望ましい。ところが、複数の産業保健スタッフが存在する大企業でなければ、そのような機会を設けるのは難しいのが現状である。また、勧告を受けた事業者がその内容に疑義がある場合などに、その妥当性を相談できる機関も必要と考えられる。これらの相談に対応するために、産業保健総合支援センター内などに第三者機関を設立することで、産業医、事業者の双方の支援になると期待される。

③ 勧告による対立への仲裁・調整機能

勧告権が行使される場面では、産業医と事業者に深刻な対立を生じる可能性を伴う。勧告権の行使によりそのような対立が生じた際には、都道府県医師会や労働基準監督署がその仲裁・調整役として機能することが望ましい。また、このような機能があることで、対立の深刻化を回避することにもつながると考えられる。

④ 産業医の資質向上

勧告権の行使にあたっては、産業医には相当な専門的知識と実務能力が備わっていることが前提条件となるため、3～5年間以上の産業医実務経験が必要だとする意見もある<sup>2)</sup>。少なくとも、産業医の資格取得、及び、更新に必要とされる研修内容に、勧告権に関する事項が含まれるようにし、産業医の資質をさらに向上させる仕組みが必要と思われる。集合型研修に参加するための時間確保が難しい場合や、地方にいるため都市圏へのアクセスが難しい場合なども有り得るので、e-ラーニング、遠隔研修などの工夫も必要だろう。日本医師会、行政とともに日本産業衛生学会も参加して仕組みを整えることが期待される。

⑤ 小規模事業場における産業保健水準向上の取り組み

産業医の選任義務のない小規模事業場において、産業医の勧告と同様の機能が働く仕組みが必要と考えられる。専属産業医を含む熟練した産業医がさらに地域産業保健事業を通じて小規模事業場に関与することの積極的な勧奨や、当該事業場の健康診断や診療に携わる医師等の意見が反映される仕組みなど、小規模事業場の産業保健水準の向上策の検討が今後必要である。これらの取り組みは、主に行政に期待したい。



## 2. 期待されるツール

以下の①、②、③はいずれも、行政が中心となって作成に当たることが期待される。

### ① 「勧告権の行使」に関するガイドライン

今回の法改正では、産業医が勧告を行う場合には事前にその内容を示し事業者から意見を求めるとともに、産業医から勧告を受けた事業者はその内容を衛生委員会に報告することとし、産業医の勧告が実質的に尊重されるようしていくことが適当とされている。勧告権の行使の濫用を避け、できるだけ円満に課題の解決を図るために、この手順を定めたガイドラインが必要と思われる。

### ② 勧告の文書書式

現在、公的に明示された産業医の勧告文書の書式等はない。保原らは「産業医の重要な勧告とこれに対する使用者の対応は文書として残し、監督官や安全衛生委員会の委員等が、これを閲覧できる状態に保存することぐらいは、必要最小限の要請ではなかろうか」と述べている<sup>3)</sup>。勧告が行われた事実やその内容を客観的に認識されやすくするためには、雛形となる文書書式が必要と思われる。

### ③ 勧告書の文例・モデル事例・FAQ など

本制度を実際に実行しようとする時には、実務的な疑問が生じる可能性がある。そのような場合に、勧告書の文例やモデル事例、FAQ のようなツールが必要になると思われる。また、好事例を積み重ねて事例集のような形でまとめることができれば、多くの事業場での展開や今後の制度改定の際に参考になるだろう。行政、日本産業衛生学会、大学等の間で協力して進められることが期待される。

## 参考文献

- 1). 厚生労働省. 「働き方改革」の実現に向けて.  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000148322.html> 2019年1月31日訪問.
- 2). 保原喜志夫. 産業医制度の研究. 北海道大学図書刊行会, 1998.

## 引用文献

- 1). 三柴丈典. 産業医の権限強化について～産業医の勧告権限強化について考える～. 第28回日本産業衛生学会全国協議会講演集, 91. 2018.
- 2). 藤野昭宏. 産業医と倫理 – 産業医に求められる倫理と使命 –. 産業医科大学雑誌第35巻特集号, 27-34, 2013.
- 3). 保原喜志夫. 産業医制度の研究. 北海道大学図書刊行会, 52, 1998

## <参考(委員と審議経過等)>

### ◆日本産業衛生学会 政策法制度委員会（50音順、敬称略、◎委員長、○副委員長）

五十嵐 千代、伊藤 昭好、上原 正道、梶原 隆芳、加藤 元、川上 憲人、◎岸 玲子、斉藤 政彦、柴田 英治、菅原 保、中川 秀昭(担当理事)、○橋本 晴男、久永 直見、廣 尚典、松井 春彦、森口 次郎、矢野 栄二、和田 耕治

### ◆政策法制度委員会 産業医の権限強化に関する答申作成ワーキンググループ

（50音順、敬称略、◎リーダー）

上原 正道、梶原 隆芳、◎森口 次郎、和田 耕治

### ◆協力者（50音順、敬称略）

川上剛（ILO 南アジアディーセントワークテクニカルサポートチーム）、竹田透（労働衛生コンサルタント事務所オークス）、玉泉孝次（京都産業保健総合支援センター）、土肥誠太郎（三井化学）、三柴丈典（近畿大学）、日本産業衛生学会産業医部会幹事会

### ◇政策法制度委員会およびワーキンググループ活動・審議経過

平成 29 年（2017 年）

12 月 10 日 川上憲人理事長より、政策法制度委員会への諮問が提出

平成 30 年（2018 年）

2 月 25 日 理事長の諮問を受けて第 149 回政策法制度委員会（品川）で「産業医の権限強化に関する意見」についての WG 立ち上げ決定

3 月 5 日 第 28 回日本産業衛生学会全国協議会公募企画 2「産業医の権限強化について ～産業医の勧告権について考える～」の開催決定

5 月 17 日 第 150 回政策法制度委員会（熊本）で答申案を審議

9 月 4 日 第 1 回「産業医の権限強化に関する意見」WG（Skype 会議）を開催

9 月 14 日 第 151 回政策法制度委員会（東京）で答申案を審議

9 月 16 日 第 28 回日本産業衛生学会全国協議会公募企画 2「産業医の権限強化について ～産業医の勧告権について考える～」を開催

12 月 16 日 第 152 回政策法制度委員会（東京）で答申案を審議

12 月 23 日 理事会で答申案の中間報告

平成 31 年（2019 年）

1 月 31 日 「産業医の権限強化に関する答申」について答申

以上