

【寄稿】

ミャンマーの労働安全衛生法制定の意義

神戸大学名誉教授 香川 孝三

2011年に政権が軍から民政に移管されて、法整備が進んでいるミャンマー。2018年8月には日系進出企業にとっても影響の大きい会社法が施行され、労働関係の分野でも法律の制定や改正が進んでいる。2019年3月に成立した労働安全衛生法の制定の背景や意義について、香川孝三・神戸大学名誉教授に寄稿してもらった。

はじめに

過去6年間にわたって議論が重ねられ、長年、制定されることが期待されていた労働安全衛生法が2019年3月15日に国会で成立した。2013年から議論が始まり、草案がまとまったのが2017年であり、その後、国会での討議を経て成立にこぎつけた。本法は17章73条で構成されている。

本法が制定されるまでは1951年工場法が安全衛生の分野の基本法であった。約70年ぶりに新しい労働安全にかかわる法律が制定されたことになる。1951年工場法は2016年に一部改正されたが、今回の新法の成立によって廃止されたわけではない。工場法以外にも労働安全にかかわる法律として1922年都市法（1990年都市開発法に改正）、1951年油田（労働および福祉）法、1984年ボイラー法（2015年改正）、1984年電気法（1990年と2014年改正）、1988年原子力エネルギー法、1990年殺虫剤法（2016年改正）、1990年漁業法、1990年民間産業事業所法、1994年鉱山法（2015年改正）が制定されている。

ミャンマーは1962年から2011年の民政移管まで軍事政権が続いた。1962年に将軍であったネーウィンが軍事クーデターによって政権を握り、ビルマ独自の社会主義政策を推進した。しかし、経済政策は立ちゆかなくなり最貧国に転落、1988年に国民の不満が爆

発して民主化運動が発生し、混乱のなか国軍参謀総長ソーマウン大将がクーデターを決行しネーウィン政権は崩壊する。1988年以後は国軍が政権を担当した。後者の七つの法律はこの二つの軍事政権時代に制定されているが、これらは限られた領域での労働安全衛生をカバーしてきたものであり、これらの法律は、新規に制定された労働安全衛生法の規定と矛盾しないかぎり効力が認められている。

安衛法成立の背景

ミャンマーは2011年3月、それまで50年間続いた軍事政権が終わり、テインセインを大統領として民政がスタートした。2011年10月に労働組織法が1926年労働組合法を全面改正する形で制定され、2012年3月には労働紛争解決法が1929年労働争議法を全面改正する形で制定された。2012年社会保障法、2013年雇用および技能向上法、2013年化学物質有害防止法、2015年消防法、2016年賃金支払法、2016年店舗および商業施設法と矢継ぎ早に労働立法が制定されてきた。これらに続いて制定されたのが労働安全衛生法である。軍事政権時代には労働立法の見直しはほとんどなされないまま50年が経過したために、民政に移管される前後から緊急に労働立法を見直す必要性にせまられていた。その労働立法のなかの一つが労働安全衛生法である（注1）。

今回の法律制定を中心となって支援したのがILOヤンゴン・リエゾンオフィスである。これ以外にも労働関連の法整備支援が行われている。アメリカが中心となり、ILO、日本、オランダが参加して「ミャンマーにおける基本的な労働者の権利と労働慣行の促進のためのイニシアティブ」（ミャンマー労働イニシアティブ）が2014年11月に結成された。2015年5月になってEUがイニシアティブに参加し、ミャンマーの民主化を促進することと、海外からの投資環境の整備を目的とすることになり、ミャンマーの労働立法の促進を支援している（注2）。さらに、日本の厚生労働省は労働・入国管理・人口省（以下、労働省）に労働行政や労働政策の顧問として専門家1人を派遣し、労働立法や労働行政の支援をおこなっており、今回の労働安全衛生法の法案作成にもかかわってきている（注3）。

適用範囲の拡大

今回制定された労働安全衛生法の特徴を見ていこう。

第1点は、適用範囲が工場法より広がっており、できるかぎり広く適用して労働安全衛生基準を遵守しようとしている。1951年工場法は1947年のインド工場法を継受しているが、インドと比べると適用される工場に雇用される労働者数が少ない。動力を用いる場合は5人以上、動力を用いない場合は10人以上の工場が対象である。規模の小さい工場が多かった実情を考慮した結果であろう。今回の新法では、工場法の適用対象以外についても、店舗および商業施設法が適用される商品販売業・卸業・小売業、製造業、建築業、鉱山業、石油ガス、港湾、農業、牧畜業、漁業、教育機関、健康サービス業、通信業、運送業、ホテルや旅行業、その他省が通達によって適用される業種が適用範囲として挙げられている（4条）。今回の法律では工場法のように雇用する労働者数によって適用範囲を限定はしていないので、1人でも労働者を雇用している企業・事業所に適用になる。

総括審議会の設置

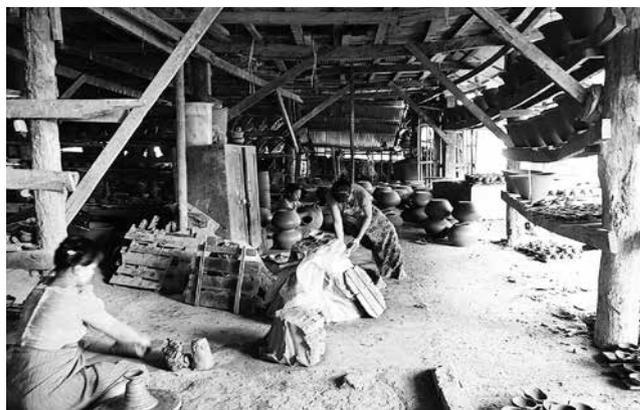
第2点は、労働安全衛生にかかわる各省がそれぞれに安全衛生を担当していたが、それらを統括する審議会をはじめて組織した。委員長は労働大臣が就任し、委員は、労働省社会保障局、建設省建築局、保健・スポーツ省公衆衛生局、同省医療局、天然資源・環境保

護省鉱山局、石油ガス公社、港湾公社、工業省工業監督局、内務省消防局、農業・牧畜・灌漑省農業局、教育省職業訓練局、ホテル・ツーリズム省ホテル・ツーリズム管理局からそれぞれ1人、使用者団体から3人、労働組合から3人、労働安全衛生の専門家から3人で構成されている。事務局は労働省工場および労働監督局（以下、局という）が担当している（6条）。その結果、政労使三者と公益を代表する専門家によって構成される審議会となっている。

この審議会は以下の権限を持っている。①国の安全衛生の基本方針を決定して、本法の実施のための評価や再検討をおこなう。②関係する省庁の協力をとりつける。③職業病や危険物や危険性のある機械を指定する。④労働災害の統計を収集する。⑤職業訓練コースに労働安全衛生科目を導入する。⑥監督官の業務停止の決定に不服な場合や業務開始の不認可に不服がある場合に争う上位の機関を設置する。⑦審議会の活動内容の報告を政府に対しておこなう。なお、大きな労働災害や職業病が発生した場合には、調査委員会を審議会のもとに設置し、委員は調査を実施して審議会に報告し、一定の勧告をおこなうことができる（7条）。

労働安全衛生責任者の任命

第3点として、使用者は、労働安全衛生に責任を持つ者を任命しなければならなくなった（12条）。また、企業単位に労使同数の委員から構成される労働安全衛生委員会を設置しなければならない。その委員は労働省が定める資格を有する必要がある、女性委員の任命に関して配慮しなければならない。その役割は、安全健康を阻害する条件を定期的に調査し、委員会に報告書を提出すること、使用者に防止策や訓練計画を提言すること、労使の協力関係を高め施設へアクセスしや



すくし、事故を発生させないための訓練を提供すること、安全健康を管理するリスクを監視することである(13条)。

使用者は、事業を開始するにあたって労働省工場および労働監督局長の許可を得なければならない(8条)。建物の新築、改築、減築や取り壊しの場合にも、局長の許可を得なければならない(9条)。この許可によって、どこで安全や衛生上の問題がocこりうるかを事前に明確にすることができる。

監督体制の確立

第4点は、監督体制の確立である。監督官は職場に入って調査し、その結果を主任監督官に報告しなければならない。監督官は令状がなくても身分証の提示によって職場に入って調査でき、機械・道具・原材料・生き物や化学物質を調査して、その使用制限や禁止されている物質を証拠として押収することができる。また、記録・書類・帳簿を調査して、証拠として押収することや、安全健康に有害な職場や工程の写真やビデオをとることができる。さらに温度・騒音・採光・熱・ほこり・臭気等の職場環境の程度を評価して、労働者がどれほど就労可能かどうか評価して、それらを記録することができる。医師に代わって登録医(公的な認定を受けた医師)の支援を受けて勤務時間中に職業病にかかっている労働者に質問する権利を有する。職業病の治療を受けている病院に、治療の内容や死亡した場合の死体の検視結果についての報告を求めることができる(17条)。

監督官は主任監督官の了承を得て、以下の場合全部または一部の操業停止命令を出すことができる。危険な職場の状況や安全性の欠ける勤務状況、危険物や危険な機械の存在によって操業継続が不適切と判断する場合、法律に違反し、法律上の義務が遵守されていない場合、不作為・不注意・無視によって働く人々に危険をもたらすと判断される場合、緊急の危険から避難させる必要があると判断される場合である(18条)。

操業停止命令を出す要因となった問題が改善されていると判断される場合には、監督官は操業の再開を認めることがある(19条)。操業停止命令を遵守していないと判断される場合には、制裁措置を科すことができる。一定の条件のもとで主任監督官は、操業命令の全部または一部を認可する場合がある(20条)。

監督官は負傷や疾病を発生させ、損害を与える原材料があると判断できる合理的根拠があれば、使用者に書面で改善命令を与えることができる。使用者に対してその改善命令の遵守状況の報告書を証拠とともに提出させることになるが、命令に従わない場合、操業継続を禁止することができる(21条)。

監督官は、主任監督官の指示で、危険物を利用する職場の一覧表を作成し、必要があれば特別に監督をして、危険物の利用を禁止する(22条)。使用者に指示して緊急時の看護や消火等の訓練を労働者に実施し、危険発生の予防措置を講じさせることができる(23条)。

腐敗防止のために、局の主任監督課も監督官も直接また間接にかなりの工場、職場や事業に関連をもってはいけない(25条)。

労使の義務を明記

第5点は、使用者と労働者の義務を明記していることである。労働者の義務を詳細に規定している点が特徴であるが、それ以上に使用者の義務が詳細に規定されている(26条、27条)。つまり労使の行為規範を明確にしている。

以下が使用者の義務である。機械、原材料、工程、職場のリスクを評価しておくこと、職場で危険性の発生を評価しておくこと、登録医によって労働者の健康状態をチェックすること、上記による評価を受けて職場を改善すること、安全服や安全な道具を労働者に無料で提供すること、緊急事態の場合の準備をしておくこと、医務室の設置、登録医・看護師の任用、薬の配布、労働安全衛生の訓練に参加しやすいように必要な配慮をおこなうこと、労災や生命健康が危険な事態に陥った時に労働安全衛生担当者に直ちに報告できるようにすること、原材料・機械や廃棄物によって生じる危険を防止すること、労災発生のおそれがある場合、製造工程の稼働を中止し、労働者を避難させること、避難計画を作成すること、労働安全衛生の危険性を知らせる通知・ポスターを掲示すること、労働安全衛生の知識や情報を伝えるためのマニュアルやガイドラインを作成し、労働者の意識向上に努めること、火災からの安全計画を作成し、消火設備を使えるように労働者を訓練すること、主任監督官や監督官が調査や記録・情報入手のために企業の施設に入ることを認めること、やむを得ず危険な業務に従事させる場合は労働者を制

限された時間働かせること、労働安全衛生維持の費用を負担すること。

使用者に禁止されている事項は以下の通りである(29条)。業務上の疾病や職業病であると登録医によって証明書が出される前に労働者を解雇や降格すること、危険または健康に有害な条件での勤務に苦情を申し立てること、職場労働安全衛生委員の活動を実施すること、労災や職業病が発生しそうであることを理由に労務提供を拒否することを根拠に、当該労働者を解雇や降格すること、である。

使用者は、登録医の診断によって健康基準に達しない労働者の労務提供を禁止または制限することができる。健康が改善されたという証拠が提出されれば、直ちに禁止または制限されていた労務提供を再開させなければならない。妊娠や母乳で授乳している女性労働者の健康を阻害しないよう配慮しなければならない。

労働者の義務は以下の通りである(30条)。使用者が提供する保護服や保護のための衣服を着用し、機械や装備を正しく用いなければならない。使用者、労働安全衛生委員会、労働安全衛生担当者の指示や助言に従わなければならない。労働安全衛生についての通達、条件、ポスター、指示、注意や禁止命令に従わなければならない。機械・設備・車・電機その他の材料を組織的に扱わなければならない。労働者自身の行為や不作為によって自分や他の者の安全や健康を損なわないように注意しなければならない。本法の義務履行のために使用者や労働安全衛生委員会との協力関係を維持しなければならない。労働安全衛生上問題が生じた場合、ただちに自らまたは直属の上司を通じて使用者、労働安全衛生の責任者に報告しなければならない。危険性が発生しそうな場合、労務提供を拒否できるが、勤務場所が変更された場合には拒否できない。労働組織(Labour Organization)や労働安全衛生委員会の労働者委員との協力のために代表を選ぶことができる。

労働安全衛生資格の設置

第6点は、労働安全衛生に関連する検査者、訓練者、訓練センター設置者の三つの資格を設けたことである(39条)。局長がそれらの資格を有していることの証明書を発行する権限を有し、有資格者は登録されることになる(40条)。検査者は危険な機械や機材を調査して、それらの安全性を確認し証明書を発行する(42

条)。訓練者は訓練センターを創設し、労働安全衛生にかかわる訓練を実施することができる。これらの有資格者が申請時に虚偽の情報を提出したり、職務を履行するにふさわしくないと判断されたり、局が定める規則に違反する場合は、資格停止が命じられるとともに、停止命令の理由が局によって説明される(43条)。資格停止に対する反論がなされ、その内容が信頼の置けない場合罰金を科すことができる。

機械設計者、職場の建設や解体に従事する者が危険物を扱う場合、検査者が発行する安全証明書を得なければならない(31条)。検査者は危険物を扱う者に情報を提供し、安全性をチェックし、その結果を公開しなければならない(32条)。

労災事故発生の際の通報制度

第7点は、労災事故の発生した場合の局への通報制度を設けていることである。使用者は、労災事故、危険事態、重大な事故が発生した場合、局に通報しなければならない。労働者の職業病発症の疑いがあったり、用いた原材料や工程に疑義が含まれている場合、登録医の診療記録とともに局に通報しなければならない(34条)。登録医は職業病に罹患している労働者の治療内容について、使用者と局に通報すると同時に保健・スポーツ省にも通報しなければならない(35条)。これまでも労災事故の統計はあったが、使用者からの報告義務の徹底が不十分であった。大きな事故は新聞やマスコミによって報道されるために隠しようがないが、そうでない事故は隠匿されて報告されなかった事例が存在していたとされる。今回の法律はこれを是正することを目的としている。通報が義務化され報告に基づき監督官が調査に乗り出すことになる(36条a)。

今回の法律では、監督官が事故の起きた工場に立ち入り点検する場合、労災事故やその他危険な事態が生じた原材料・機械・備品・記録を移動させたり、隠蔽したり、変更させたり、加工の禁止が明記された。ただし、人命救助や財産保護やそれに関係する活動のため場合は除外する。主任監督官の承認があれば、上記の禁止を解除して、原材料・機械・備品を移動させたり、変更させることができる(36条b, c, d)。

罰則強化

第8点は罰則の強化である(注4)。使用者、労働安

全衛生担当者、労働者、製造業者・輸入業者・販売者・設備を解体する者・建築や減築する者、登録医、検査者・訓練者・訓練センター創設者を対象にした罰則がある。禁固または罰金あるいはその両方を科すとしている（52条～65条）。

以上の特徴点から以下のことが言えよう。新たに制定された本法は労働安全衛生に関する総論部分に相当する。つまり、労働安全衛生を遵守するための体制作りの基本法である。各論はこれまでに制定されている安全衛生に関する法律が担っている。例えば、工場法のなかに定められている労働安全衛生に関する規定は有効であり、本法制定後も効力をもっている。整理整頓、通風、ほこり対策、湿度、面積当たりの労働者数、採光、飲み水、便所、痰壺等に関する健康維持のためのルール、危険有害物からの安全保持のためのルールが工場法に規定されているが、その適用範囲が工場法の適用範囲となるため、労働安全衛生法より範囲が狭くなるという問題が生じるとの指摘もある。今後それを労働安全衛生法が適用になる範囲に広く適用することができるように改正されるのか、まだ明らかになっていない。

本法は全ての企業・事業所に適用される労働安全衛生にかかわる法律の総論に該当するが、それ自体を施行するには下位規範が不可欠である。今後、省令や通達によって定められなければならない領域が多く残されており、これらに注視する必要がある。

最後に指摘しておきたいことは、国に緊急事態が発生したとき、通達によって本法の適用を免除することができることである。政府の判断によって免除期間が定められており、適切と判断される条件を付すこともできる（67条）。大規模な自然災害や国内での紛争によって本法の施行が困難となっていると政府が判断すれば、本法の適用を免除できる。軍事政権当時の緊急事態への対応を髣髴とさせる規定である。

施行上の問題点

労働安全衛生の普及活動が新法に定められている。労働省の基金を使って、キャンペーン活動、研究活動をおこない、さらに国際組織との共同活動^(注5)も定められている。

局は、労働安全衛生を監督する工場監督部と労働安全衛生以外の残業や賃金等の労働条件を監督する労働

監督部にわかれている。2018年1月段階での監督官の数は、労働安全衛生担当が95人、それ以外の監督官が28人である^(注6)。監督対象として登録された工場は2017年段階で1万9,914人であり、就労する労働者は男性が28万1,266人、女性が40万5,623人、計68万6,889人^(注7)であることを考慮すると、労働安全衛生担当の監督官1人で約200の工場を監督する計算になる。今後、経済開発が進めば登録工場数は増加することになるが、それに見合っただけで監督官の定員が増加できるのか否か疑問が残る。現在でも定員が充足していない状況にある。

それに加えて監督官の腐敗問題がある。2019年1月29日トランスペアレンシー・インターナショナルが発表した腐敗認識指数によると、ミャンマーの腐敗度は180カ国のうち132位である^(注8)。これは公務員の腐敗の程度を国別で示したものであるが、ミャンマーは低い位置にあり、腐敗に汚染されている程度が高いことを示している。監督官も公務員であり、腐敗の程度が高いことが推測される。本法では、主任監督官と監督官が監督対象となる企業や工場と利害関係を持ったり、秘密情報を漏らした場合、3カ月以下の禁固、または50万チャットから150万チャットまでの罰金、あるいはその両方が科せられる（64条）（参考：1ドル=1,512.9チャット（ミャンマー中央銀行の参照レート、2019年12月12日））。これで不正防止が可能であろうか。今後は、監督官の質の向上とともにその数の増加が望まれる。

ミャンマーは天然資源が豊かで多様な鉱物資源が採掘されている。それらは山間部で採掘されている場合が多く、7月から9月の雨季のシーズンに集中豪雨によって地滑りが発生して、その結果鉱山が崩壊することによって多くの死傷者を出している^(注9)。保安施設が不十分なまま操業していることも一因である。使用者の労働安全衛生確保の責任は重大であるが、労働組合の役割も重要である。例えば、産業レベルの組合として鉱業労働者連盟が、鉱山ごとに健康安全委員会を設置することを決議しているが、実際にどれほどの数が設置されているのか、明らかになっていない^(注10)。さらに労働組合が企業での労働安全衛生委員会の労働者側委員の選出にどう関与できるのか現段階では不明である。そもそも労働組合の組織率は1%前後で極めて低いのが現状であり、まずは組織率の向上を

進めていかなければならない。

[注]

- 1 労働政策研究・研修機構編(香川孝三・西澤信善・堤雄史・北澤謙著)『ミャンマーの労働・雇用・社会—日系進出企業の投資環境』労働政策・研修機構、2017年3月、144-197頁に労働法令の内容を整理している。本稿はその後の動きとして労働安全衛生法の内容をまとめている。なおミャンマーの安全衛生の状況を知りうる最も有用な資料はILO ed., Myanmar National Occupational Safety and Health Profile-2018, (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_719281.pdf)
- 2 香川孝三「ミャンマーにおける基本的な労働者の権利と労働慣行の促進のためのイニシアティブ(ミャンマー労働イニシアティブ)」『ICD NEWS』(法務省法務総合研究所国際協力部報)70号、2017年3月、85-94頁。
- 3 今後ミャンマーでの労働立法の予定として、職業教育訓練法の制定、労働組織法と労働紛争解決法の改正、外国人労働者法の制定が挙げられている。
- 4 罰則の一覧表は以下で見ることができる。“Myanmar Occupational Health & Safety Law 2019”, (<https://www.zicolaw.com/resources/alerts/myanmar-occupational-health-safety-law-2019/>)
- 5 オランダが2019年5月6~7日に労働安全衛生法の普及活動に協力している記事がある。“Danish envoy attended occupational safety forum in Myanmar”, Scandasia (<https://scandasia.com/danish-envoy-attended-occupational-safety-forum-in-myanmar/>)
- 6 厚生労働省編『世界の厚生労働2019——2018年海外情勢報告』2019年4月、320頁
- 7 Soe Win Sein, “Training on Improvement of Policy on Occupational Safety and Health, 2017”, slide22. (<https://www.jisha.or.jp/international/trainig/pdf/myanmar2017.pdf#research='myanmar+occupational+safety+act'>)

- 8 腐敗認識指数・国別ランキング指標(2019年2月1日)(<https://www.globalnote.jp/post-3913.html>)。
- 9 ミャンマーでは毎年鉱山で地滑りが起こり死者がでている。最近の事例では2019年4月翡翠採掘現場で地滑りが起き50人以上の死者がでていた。2019年7月にも同様な地滑りが発生している。“Deadly Myanmar Landslide at Jade Mine May Have Killed More Than 50”, (<https://weather.com/news/news/2019-04-23-myanmar-landslide-jade-mine>)。 “At least 13 killed in Myanmar jade mine landslide”, (<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/at-least-13-killed-in-myanmar-jade-mine-landslide>)
- 10 “Myanmar mining unions set safety goal”, (<http://www.industrialunion.org/myanmar-mining-unions-set-safety-goal/>)。

プロフィール

香川孝三(かがわ・こうぞう)

神戸大学名誉教授。専攻はアジア法、労働法、労使関係論。主な著作に『カンボジアの労働・雇用・社会—日系進出企業の投資環境—』(共著)(JILPT、2019年)、「アセアン後発4か国における解雇法理」『アジアの市場経済化と民事法:法体系の模索と法整備支援の課題』(共著)(神戸大学出版会、2019年)、『ミャンマーの労働・雇用・社会』(共著)(JILPT、2017年)。

JILPT BOOKS

好評発売中!

JILPT 海外調査シリーズ

ミャンマーの労働・雇用・社会 — 日系進出企業の投資環境 —

2017年3月14日発行 A5判 372頁 ISBN978-4-538-51002-6

アジア地域の労働・雇用・社会を進出日系企業の視点から調査した「JILPT海外調査シリーズ」の第2作

アジア最後のフロンティア。2011年の軍事政権から民政移管、2016年の政権交代、そして、急速に对外开放が進んでいるミャンマー。そのミャンマーに進出する日系企業が円滑な経営を行うために必要な労働・雇用・社会の情報を収集しました。ミャンマー経済社会の特質、労働市場、労働法制、労使関係、社会保障などの情報を網羅的に整理した、ミャンマーの労働情勢を正しく理解するための1冊です。



定価: **2,000** 円+税

◆お求めは書店(インターネット書店)、または当機構までお申込みください。

独立行政法人 労働政策研究・研修機構(JILPT) 成果普及課 〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

TEL: 03-5903-6263 FAX: 03-5903-6115 当機構へのお申込みは Web または FAX で承ります。 <https://www.jil.go.jp>

