### 米国における最近の労働安全政策の動向

独立行政法人 産業安全研究所 花 安 繁 郎

#### 1. はじめに

21世紀を迎えた今日,あらたな世紀における労働安全はいかにあるべきであろうか。当然のことながら,今後の我が国における技術革新の進展とともに産業構造や就労構造の変化を見越したうえで,同時に世界の安全政策動向をも視座に入れた姿を考えなければならない。

そのためには,我が国も含めた世界各国での労働安全を確保するための政策枠組みと,その動向を知っておくことが重要である。ここでは,米国での労働安全衛生に関する政策動向を概括・整理することを通して,我が国での新たな労働安全の方向について考えることとしたい。

# 2. 米国における最近の労働安全政策の動き

1970年 に 労 働 安 全 衛 生 庁 (Occupational Safety and Health Administration: OSHA) が設立され,その後 4 半世紀を経たのち,それまでの25年間の OSHA 政策の成果を踏まえ,次世代に向けた新たな OSHA 政策の方針が,時の政権を担っていたクリントン大統領,ゴア副大統領の名の下に1995年 5 月に公表された。New OSHA における主要政策 (Initiatives) は次の三点に要約される1)。

OSHAとのパートナシップによる安全衛生確保か、厳格な規制による安全衛生確保かの選択

新しいOSHA の施策では,総ての事業場に対 して一律の法執行を実施するのではなく,事業者 が実施する安全衛生プログラムによって異なった 対応をする。すなわち,OSHAは事業者に対し て,OSHA 監督官による従来からの厳格な法規 制・執行による安全衛生確保を図るか,OSHA, 事業者及び労働者との三者のパートナシップに基 づいた協調的安全衛生プログラムにより安全衛生 確保を図るかの選択を迫る。OSHA はパートナ シップに基づき効果的な安全衛生管理を実施する 事業者に対しては,適切な技術的支援や規制の緩 和,ペナルティの低減等を図るとともに,監督・ 検査の優先度を下げる。他方,パートナシップに 基づかず効果的な安全衛生プログラムを実施しな い事業者に対しては,監督官による厳格な法執行 を行い,悪質な違反に対しては妥協の余地なく罰 金等のペナルティを科す。OSHA との協調的プ ログラムを促進させることにより,OSHA スタ ッフを出来るだけ安全衛生を確保していない事業 場に振り向ける。

コモンセンス・レギュレーション

1970年以来の規則が分厚く複雑になりすぎて普通の人が理解することが困難になりつつある。法律を簡素化するとともに、官僚用語ではない平易な英語による法律を目指す。

結果主義とお役所仕事の是正(Not Red Tape)

結果主義とは, OSHA 監督における業務の評価を, それまでの法違反事業場の検出数, 是正指示書の交付数, 徴収罰金額などの項目で行ってい

<sup>\*</sup>同所 境界領域・人間科学安全研究グループ部長

たことから,監督業務によっていかに災害数や被害あるいは事業場での危険の低減に貢献したかに変更することである。OSHA業務の本来の目的は災害発生に係る危険の防止や除去にあり,法律違反に対して罰金を科すことではないとし,目的と結果を明確化した上で業務評価項目の変更を図る。

これと同時に,検査項目の簡略化や文書手続きの省力化を図り,出来るだけお役所仕事を是正してゆく施策を打ち出す。米国の公文書は一般に赤い紐(テープ)で綴じられる習慣があるようで,これが転じて日本流のお役所仕事の代名詞になっているのが赤テープである。例えば,監督官の検査の際に微細な改善点を文書で残す度に赤テープも増えることになるが,このようなことを是正してゆこうというのが「Not Red Tape」である。

## 2.1 パートナシップか法規制かの選択における諸 施策

新しいOSHAにおける主要政策の第一,すなわち,事業者に対してOSHAとの協調関係による事業場での安全衛生確保か,従来の厳格な法執行による安全衛生確保かの選択を迫るとともに,事業者の安全衛生対策への取り組みの格差に対応し,OSHAの安全衛生執行業務の多様化を図るために以下の諸施策が実施されている。

メイン200プログラムの全国展開, 効果的 安全衛生プログラム実施者に対する監督検査項目 の重点化, 安全衛生プログラム実施事業者に対 するインセンティブ, 安全衛生プログラムへの 労働者の参画

上記のうち, でのメイン200プログラムとは, 1993年に米国北東部メイン州で開始された労働安全衛生マネジメントプログラムである。OSHAは,同州における労災保険支払額の上位200社に対して,OSHA,事業者,労働者との協調に基づく安全衛生管理プログラムを開発,実施することを要請し,200社中198社がその要請に応じた。OSHAは要請に応じた会社に対しては,事業場における安全衛生管理プログラム開発の技術的支

援を優先する一方で,監督・検査による指導の優先度を低くした。支援の具体的内容は,事業者及び労働者双方の安全衛生管理活動への参画,危険の制御,作業員の訓練など一連の協調的安全衛生管理プログラムの開発であり,また,同プログラムの実施状況は,定期的報告や随時の監督・検査によって把握,評価された。

プログラム開始後2年を経て,同プログラム参加事業場において,OSHA監督官による通常の監督・検査による検出数に比べて14倍にも達する総計95,000件を超える災害危険が検出されたことが報告され,また,60%の参加事業場において休業災害発生率の減少のほか,労災保険支払額にも改善がみられたことが確認された。

連邦 OSH A はこのプログラムの成果を踏まえて,同プログラムの全国展開を開始し,現在多くの州で同様な内容のプログラムが展開中である。

また, での監督検査項目の重点化とは,主として建設工事現場での監督・検査のために用意されたプログラムである。具体的には,OSHA 監督官が建設工事現場を監督・検査を実施するに際して,当該事業場では効果的な安全衛生管理プログラムが実施されているとOSHA 監督官が判断したならば,そこでの監督・検査項目を,1)高所からの墜落,2)機械及び材料による激突,3)溝掘削時の崩壊及び自動車等によるはさまれ,4)感電,の4種類の災害危険(建設工事における90%の死亡災害の原因)に限って重点的に監督・検査を行い業務の簡素化を図るプログラムである。

における安全衛生プログラムを実施している 事業者に対するインセンティブとは、効果的な安 全衛生管理プログラムを実施している事業者に対 しては、監督・検査時における違反に対するペナ ルティの低減や是正指示書の交付を緩和する一方 で、効果的に実施していない事業者に対しては厳 格に臨むプログラムである。同プログラム実施に より、\$10万以上の罰金が請求された重大安全衛 生違反事例が1995会計年度では125件あったのに 対し、1996年度では165件と30%も増えたことが 報告されている。そのうちの代表的な事例を以下

#### 技術情報

に紹介する。

(事例) グアム飛行場拡張・改修工事災害事例

1995年 5 月28日,グアム国際空港拡張・改修工事において41歳の溶接工が地上高さ20mのオーバーハング状態の屋根上の鋼床から墜落,死亡した災害が発生した。OSHA は同災害を調査したのち,墜落災害防止装置に関する118もの意図的違反と断定した項目に対して,建設労働災害史上最高の\$8,260,000(約9.9億円)の罰金請求を,同プロジェクトの鉄骨建方工事を請負っていたSamsung Guam 社に対して行った。

その後同社とOSHAとの話し合いの結果,1996年12月にSamsung Guam 社はOSHAに対して\$1,850,000(約2.2億円)の罰金を支払うとともに,以降,広範な安全衛生管理プログラムを実施することで最終合意に達した。OSHAは意図的違反項目の一部削除と罰金支払額の減額に合意し,一方Samsung Guam社は,OSHAとの本件に関する法廷闘争の中止及び是正指示書で要求された全事項を履行することに同意した。

このように、良好な安全衛生プログラムを実施している事業者に対しては、法令違反への罰金を少なくするなど各種の便益を提供する一方で、悪質で改善の意図がみられない事業者に対しては罰金等のペナルティを大きくすることにより、社会的なアナウンス効果も考慮しながら悪質事業者の蔓延防止に努めている。

2.2 コモンセンス・レギュレーションでの諸施策 新しいOSHA の主要政策の第二, すなわち, 平易な法律,規則を目指すために次の施策が実施 されている。

重点計画プロセスの策定 , 基本的フレーム ワークの策定 , 新規更新と古い規則の廃棄 , 危険情報伝達と知る権利 , 新規災害への新たな アプローチ , 新規分野への OSHA の参画

当時のOSHA規則(OSHA基準; CFR)の 産業区分は4つの主要産業部門, すなわち, 一般 産業,海運業,建設業及び農業で構成されてい た<sup>2)</sup>。例えば1,926 part(条)は建設業を対象と した基準であるが、これだけでも643頁 (Subpart が A ~ Z までに区分されている) にも及び、全 OSHA CFR 基準では3,200頁にも達する膨大なものである。

New OSHAでは、このように分厚く、複雑になった規則を出来るだけスリム化するとともに、官僚用語を排した平易な英語による基準を目指すために、上記施策に基づき、少なくとも1,049頁を縮小させる具体的プログラムを次々と開始した。例えば、1)建設業と造船業での規則を統合化することにより645頁の削減を図る、2)13もの発癌性化学物質に関する基準を一つのセクションに統合する、3)一般産業と農業で規定されていたカドミウムに関する衛生基準を統合することにより、100頁以上を削減する、等々である。この結果、1998年8月には従来に比して1,081頁を削減した新たなOSHA基準へと改訂を完了した。

#### 2.3 結果主義とお役所仕事の是正での諸施策

新しいOSHAでの第三の主要政策,すなわち, OSHAにおける業務評価内容の変更とお役所仕 事是正に向けて,以下の諸施策が実施されている。

OSHA 現場事務所の再編, OSHA と州計画州との協調関係強化, 危険の迅速処理とそのインセンティブ, 監督・検査対象設定システムの改善, 情報技術利用による迅速な支援, OSHA 業務の評価

新しい OSHA における第三番目の主要政策として展開されているこれらの項目は,法執行をより機能的に実施するための諸施策である。例えばでは,OSHA 地域事務所は全米に67ほど展開されているが,これらの事務所における職員構成を戦略策定チームと公共サービス執行チームとに,

業務執行の機能を重視した再編を図っている。

また, では連邦OSHA事務所再編と並んで, OSHAは1970年に設立された当初から各州との安全衛生執行業務の関係を促進させるためのプログラムを実施している<sup>3)</sup>。各州に対して独自の安全衛生プログラムを開発,実施することを奨励し, 州独自の計画を作成,実施している州は「州計画

州(State-Plan-State)と呼ばれる。例えば、カリフォルニア州は1975年に州計画州として認証され、現在同州OSHA(CAL/OSHA)の執行に要する経費の40%は連邦政府から支給されている。

2.4 協調的安全衛生プログラム実施に向けての諸 施策と政策展開に関する基本見解<sup>4)</sup>

これまで述べてきた新しいOSHAにおける諸施策は、つまるところ、OSHA、事業者及び労働者が協調しながら事業場での安全衛生を確保することを支援するための施策である。この新しい施策を展開するに当り、Dear元OSHA長官はその基本見解を、政府機構評議会における世論調査(全米1,000人以上の成人男女による政府機関活動全般に関する調査)による以下の回答結果を引用しながら次のように述べている。

- a)「政府の産業界への規制及び自由市場システムへの干渉は過度であるか?」に対して73%の者が Yes と回答し,一方,安全衛生に関しては,
- b)「政府の関与無しに産業界自身によって安全 を確保するか,あるいは政府が産業界の安全確保 に対して目を光らす必要があるか?」に対して,

70%の者が政府の関与を必要と認め,さらに,

c)「産業界自身の手による安全よりも,政府の規制による安全の方がより安全であるか?」との質問に対して72%の者が政府規制による安全の方がより安全であると回答している。

これらの調査・回答結果より、1)米国国民は政府に対して、各種規制による成果について満足していない、2)同時に、安全、健康、環境等の問題を市場経済原理に託すことを望んでいない。これらの問題はZero-Sum Gameでは無い。従って、3)政府、使用者及び労働者によるパートナシップに基づく安全衛生確保活動が重要であり、4)そのためには、健全なパートナシップを育成するための信頼性のある法規制が必要である、というのがOSHAの基本見解である。

これら New OSHA 方針の基で展開されている協調的安全衛生プログラムの構成を図1に示した。

#### 3. が す が

本論では、米国OSHAでの労働安全衛生に関する政策的枠組みと主要施策を概括したが、それ

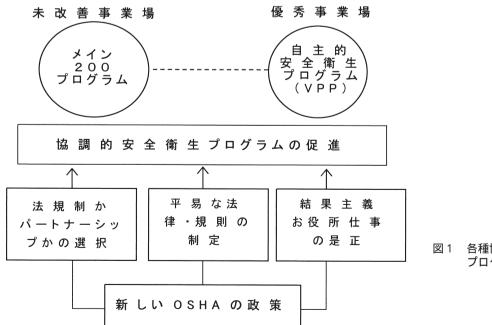


図 1 各種協調的安全衛生 プログラムの構成

#### 技術情報

らを通して今後の我が国における労働安全の方向 と課題を考えると以下のようである。

法律による画一的,斉一的な安全衛生確保も大切であるが,より重要なことは,最前線の現場で日々作業を行っている労働者,事業者自身による自主的安全衛生確保をいかに促進,定着化させることである。そのためのキーワードの一つが「安全衛生施策の一層の多様化」である。米国流の法執行の弾力的運用が我が国で直ちに導入されるとは思われないが,施策の多様化について検討すべきである。斉一性と多様性のバランスが重要である。

米国 OSHA の政策がすべて日本にとって良いと言う訳ではない。しかし, OSHA が安全衛生法執行機関としての機能を維持しつつも, 一方で,協調的安全衛生プログラム開発の支援

を中心としたサービス機関としての機能とその 業務を拡大させている方針は,我が国の安全衛 生施策でも検討すべきことと思われる。

#### 参考文献

- President Bill Clinton & Vice President Al Gore: The New OSHA Reinventing Workers Safety and Health, National Performance Review, May 1995.
- OSHA Federal Code Regulations: Part 1900 to 1910 & Part 1926, U.S. Government Printing Office, 1995.
- 3) U.S. Department of Labor, OSHA; All about OSHA, OSHA, 2056, 1995.
- 4) Department of Labor, News Release , 議会証言

### 入 会 者 名 簿

(平成14年10月1日現在)

| 受付<br>番号 | 受 理<br>年月日 | 都道府県  | 氏 |    |     | 名 | 種別 | 受付<br>番号 | 受 理<br>年月日 | 都道府県  | 氏 |                      |                | 名  | 種別 |
|----------|------------|-------|---|----|-----|---|----|----------|------------|-------|---|----------------------|----------------|----|----|
| 109      | 14. 7. 2   | 鹿児島県  | 橋 | П  | 良   | 紘 | 衛生 | 131      | 10. 1      | 東京都   | Ξ | 戸                    | 康              | 義  | 衛生 |
| 110      | 3          | 滋賀県   | 髙 | 谷  | 文   | 夫 | 安全 | 132      | "          | 埼玉県   | 山 | 内                    | 泰              | 介  | 衛生 |
| 111      | 10         | 神奈川県  | 行 | 友  |     | 浩 | 安全 | 133      | "          | 長 野 県 | 中 | 澤                    |                | 曄  | 衛生 |
| 112      | "          | 広島県   | 森 | 澤  | 修   | _ | 衛生 | 134      | "          | 愛 知 県 | 足 | $\overrightarrow{V}$ | 建              | 夫  | 安全 |
| 113      | 17         | 福岡県   | 小 | 畑  | 勝   | 義 | 衛生 | 135      | "          | 兵 庫 県 | 郷 | 司                    | 純              | 子  | 衛生 |
| 114      | 30         | 東京都   | 米 | Щ  | 良   | 樹 | 衛生 | 136      | "          | 埼玉県   | 木 | 村                    | 義              | 正  | 安全 |
| 115      | 31         | 鹿児島県  | 小 | 杉  | 嗣   | 夫 | 安全 | 137      | "          | 大阪府   | 大 | 前                    | 良              | 郎  | 安全 |
| 116      | "          | 岐 阜 県 | 仁 | 科  | 千   | 年 | 安全 | 138      | //         | 富山県   | 屋 | 敷                    | 正              | 昭  | 安全 |
| 117      | 8. 1       | 長 野 県 | 缸 |    | 暎   | 雄 | 衛生 | 139      | "          | 東京都   | 今 | 井                    | 英              | 昭  | 安全 |
| 118      | "          | 長 野 県 | 小 | 池  |     | 勝 | 安全 | 140      | //         | 兵 庫 県 | 平 | 田                    | ま              | IJ | 衛生 |
| 119      | "          | 茨 城 県 | 伊 | 東  | 福   | 治 | 安全 | 141      | "          | 広島県   | 阪 | 田石                   | <del>#</del> — | 郎  | 衛生 |
| 120      | 5          | 千葉県   | 原 | 田  | 次   | 朗 | 安全 | 142      | //         | 千葉県   | 龍 | 畄                    |                | 要  | 衛生 |
| 121      | "          | 東京都   | 今 | 井  | 督   | 人 | 安全 | 143      | "          | 奈良県   | 大 | 森                    | 正              | 晴  | 衛生 |
| 122      | 12         | 神奈川県  | 稲 | 田  | 明   | 弘 | 安全 | 144      | "          | 愛 知 県 | 堀 | 崎                    | 敏              | 嗣  | 安全 |
| 123      | 10. 1      | 埼玉県   | Щ | 﨑  | 眞   | _ | 安全 | 145      | //         | 京都府   | 竹 | 本                    |                | 寛  | 衛生 |
| 124      | "          | 静岡県   | 井 | 上  |     | 章 | 衛生 | 146      | "          | 千葉県   | 高 | 橋                    | 秀              | 明  | 安全 |
| 125      | "          | 東京都   | 鴇 | 田  | 和   | 雄 | 安全 | 147      | //         | 大 分 県 | 中 | 村                    | 恭              | 世  | 衛生 |
| 126      | "          | 東京都   | 星 |    | 昭   | 輝 | 衛生 | 148      | "          | 熊本県   | 本 | 田                    | 好              | オ  | 安全 |
| 127      | "          | 三重県   | 草 | Ш  | 真   | 弓 | 衛生 | 149      | "          | 埼玉県   | 武 | 田                    | 順              | 男  | 安全 |
| 128      | "          | 東京都   | 塩 | 崎  |     | 弘 | 安全 | 150      | //         | 兵 庫 県 | 横 | 田                    | 雅              | 之  | 衛生 |
| 129      | "          | 宮城県   | 五 | 十層 | 畒 孝 | 之 | 衛生 | 151      | "          | 宮城県   | 今 | 野                    | 節              | 男  | 安全 |
| 130      | "          | 愛 知 県 | 岡 | 田  | 敏   | 之 | 安全 | 152      | "          | 茨 城 県 | 宮 | 下                    | 俊              | _  | 安全 |