

英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

先の米国の労働安全政策の動向に続き、ここでは、英国での労働安全衛生に関する政策動向を概括することを通して、我が国での新たな労働安全の方向を考えるとしたい。

2. 英国における最近の労働安全政策の動き

現在の英国における安全衛生政策策定とその執行は、環境省安全衛生庁（HSE）によりなされている。ここでは、HSEでの政策動向に関して、1)今日の安全衛生施策執行の基礎となった、ローベンス報告での安全衛生に関する提言、2)同報告に基づいて策定、実施されている安全衛生施策の概要、3)最近の災害の現状とその特徴、を紹介する。

2.1 ローベンス報告¹⁾

今日の英国での労働安全衛生政策の立案と執行に当たって、根幹となる考えは1972年に提出された「ローベンス報告」での提言・勧告にあると言われている。提出以来30年を経た今日でも、同報告はその輝きを失っておらず、現在も英国での労働安全衛生政策に大きな影響を与えている。

この「ローベンス報告」とは、ローベンス卿を委員長とする7名からなる委員会による2年間の調査活動の後に提出された報告書である。

同委員会が諮問された内容は、安全衛生に関する法整備のあり方や自主的活動による安全衛生確保と法規制のバランスを図るための政策執行のあり方、安全衛生対象領域の拡大等、要するに時代の変化に対応した新たな安全衛生に向けたビジョン策定のための諮問である。ローベンス委員会で、当時の安全衛生法令とその執行に関して次の3点を問題として挙げている。

余りにも法律が多過ぎること

既に9つの法令群とそれ以下の約500もの詳細な規則があり、かつこれらは年々増加している。このように膨大な法律は、人々に安全衛生は単に外部機関から課せられた細かな規則へ対応する法律問題としてのみ考えるように条件づけてしまう。また重要な点として、労働災害、職業性疾病への対応の第一義的責任は、危険を作り出している人々とその危険の下で働いている人々にある。さらに、従来の制度は国家規制に依存しすぎており、個人の責任や自主性、自発的努力は軽んぜられており、この不均衡は是正されるべきである。また、政府施策の役割は、日常事象の微細な規定策定にあるのではなく、産業界自身による安全衛生組織とその活動へ影響を与える枠組作りにある。

法律の多くが本質的に不備である

多くの法律の構成が悪く、かつ余りにも細かく複雑になっている。同時にこれらの法律が、適用対象である事業場のラインマネージャー等、法律の専門家でない者にとって理解不可能な言語とスタ

* 同所 境界領域・人間科学安全研究グループ部長

イルによって書かれている。またこれらの法律は、機械の安全装置、採光、換気等の物理的環境防護に重点がおかれ、作業態度や行動に影響を及ぼす人的要因や組織要因が無視されており、時代の変化に対応した最新の状態を保持することが出来ない。時代遅れが安全衛生規定の慢性病である。

行政管轄が細分化されている

過去の歴史的経緯から、産業安全衛生行政管轄が多くの機関に分割されている。このため、個別の事業所レベルでは複数の監督機関による多数の安全衛生法規に支配される職場がある一方で、他方の極として、安全衛生法規による保護が全くの適用外となっている職場（労働者）がある。また監督機関レベルでは、管轄が複雑で錯綜し非効率な行政となっており、さらに国家レベルでの産業安全衛生政策決定と執行過程では、関係機関協議等により多大な時間を要する事態となっている。

委員会は、上記欠陥は既存システムの部分的改善では修復できず、全面的なオーバーホールが必要であると結論づけている。報告では、これらの指摘を踏まえて、1)職場での安全・衛生のあり方、2)産業レベル（団体）の活動、3)新法令の枠組み、4)新法令の形態と内容、5)新法律の適用と範囲、等々の広範な勧告を行っているが、重要な事柄は、1)一元化した安全衛生行政執行体制の確立、2)法令構成の明確化と体系化、3)自主基準の活用と自主安全活動の促進と展開、の提言にある。

2.2 HSC および HSE の設立^{2),3)}

1974年に制定された作業安全衛生法（HSW Act）に基づき、安全衛生に関する一元化した政策立案およびその執行を行う機関としてHSCおよびHSEが設立された。HSCの主な役割は、法律の提案、研究および訓練の実施、情報の提供と助言等を通して、職場で働く人々及び公衆の安全・衛生・福祉を向上することにある。一方HSEとは、HSCの支援を行うと同時に安全衛生関連法令に関する行政を執行するために、4500名を超えるスタッフから組織された機関であ

る。

HSEの設立によって、工場監督官（雇用省）、鉱山監督官（通産省）、採石監督官（通産省）、原子力施設監督官（通産省）、爆発監督官（内務省）、産業公害監督官（環境省）それまで細かく分割されていた監督機関の多くが統合された。

2.3 作業安全衛生法とその特徴⁴⁾

ローベンス報告の勧告を受けて、総合的安全衛生制度を確立することを目的として、1974年に制定されたのが作業安全衛生法である。

この法律の目的は、第1条（序）において以下のように述べられている。職場における人々の健康、安全及び福祉を確保すること、生産活動に伴う危険に対して、職場以外の人々の安全衛生を防護すること、爆発物、高可燃物又は危険物の保有及び使用を規制すること、かつ非合法にこれらの物質を保有及び使用することを防止すること、(4)工場、事務所、商店等から、有害及び不快物質の放出を規制すること。

この目的を達成するために同法では、1)安全衛生保護の適用範囲を、就労者のみならず生産活動によって影響を受ける一般公衆にまで広げることによって、従前は保護の対象外であった教育、医療、レジャー産業等の従事者も包含したうえで、2)使用者、製造主、自営業者、労働者等に対して、安全衛生確保のための一般的義務を課し、3)そのための政策立案と法を執行する、HSC（安全衛生委員会）及びHSE（安全衛生庁）を設立し、さらに、4)従前からの工場法、鉱山・採石法、爆発物法等々多くの関係法規群を整理し徐々に同法に基づく規則または認証実践コードに置き換え統合化することにより、幅広い安全衛生規定の頂点に立つ統一的法体系を構成すること、を定めている。

同法の細かな内容は個々の条文に譲り、ここでは同法の特徴的な事柄をいくつか概括する。

技術情報

認証実践コード (Approved Code of Practice)

作業安全衛生法では、事業者等に対する一般の義務を定め、また規則でその細目を定めている。これらの法規制定に当っては、その規定は出来る限り法規の目標や一般原則に留め、具体的、詳細な規定については(自主的な)実践コード(基準)やガイダンスに委ねるシステムが採用されている。このことにより、技術革新や危険の変化に対して迅速かつ柔軟に対応することが図られている。

実践コードは、実務の具体的実施基準を定めたものであるが、そのうちで特に大臣の承認の下にHSCによって認証されたものが認証実践コードである。作業安全衛生法によってHSCに認証権限が付与されている(第16条第1項)。

認証実践コードとは、どのようにすれば法規で要求される事項を満たすかを具体的に記した実施基準であり、他の実践コードとは異なり、作業安全衛生法の下で特別な法的地位を有している。すなわち、認証実践コードそれ自身には法的義務を課す効力を有しておらず、仮に認証実践コードに記載された事項に従わなくとも訴追されることはない。しかし、もし法規に違反し起訴され、かつ該当認証コードに従っていないときは、被告は認証コード以外の方法によって法の要求を満足したことを法廷で証明しなければならない(第17条)。

法が要求する義務 (Duties under Laws)

作業安全衛生法では、例えば“事業者は、合理的に実施可能な範囲で、職場における就労者の健康、安全及び福祉を確保しなければならない(第2条第1項)”のように多くの義務を「何々しなければならない」と定めている。ここで、多くの条文において“合理的実施可能な範囲において”という修飾語が用いられている。このような修飾語は他に、“実施可能な範囲において”、例：工場法第4条第1項；換気や、“最善の実施方策”例：安全衛生規則1983(大気中への放出)がある。

作業安全衛生法において頻繁に用いられている

「合理的実施可能な範囲」とは、ある特定活動または環境におけるリスクの程度が、当該リスクを除去するために要する時間、手間、コスト及び物理的困難性とバランスがとれていることを指す。リスクに対して、関係者がその制御のために極めて不合理な対処をしなければならない不均衡が生じたときは、そのような対応をする義務はない。リスクがより大きければ、危険低減のために相当の経費や手間を掛け工夫をこらすことは合理的なことであり、一方、リスクが小さければ多大な出費を強要することは合理的でないとされている。また、「合理的実施可能な範囲」の対策は、事業場の規模や経済状態とは係わりなく要求される。

一方、「実施可能な範囲」とは、より厳格な基準を(暗に)含んでいる。この修飾語は、一般に、事業者がリスクに対処しなければならない時点での、(最新の)知見に照らした技術的可能な手段の総てを含んでいる。従って、リスク対応に要するコスト、時間、手間等の困難さは考慮されない。

英国ではこのように、安全衛生対策としての実施義務範囲を、コストを無視した無限の要求を総てに課すのではなく、対象に応じて、例えば合理的実施可能な範囲と限定し、かつその具体的基準の目安として、その時点での最新の技術レベルを反映した認証実践コードを示すことによって安全衛生の確保を図っている。いかにも英国らしい合理的かつ実践的な方策である。

安全衛生関連法規の体系化

作業安全衛生法で極めて重要な点は、それ以前に公布され効力を保ち続けている多くの安全衛生関連法規群を整理し、同法に基づく規則ないしは認証実践コードへと徐々に置き換える権限が同法に付与されていることである(第1条第2項)。この目的のために、工場法、鉱山・採石法等の既存法規と作業安全衛生法での条文が重なる部分が別表として掲げられている。同法施行以来、既存法規を作業安全衛生法に置き換えるための法改正作業が数多く行われ、今日でも継続されている。これらを通して、幅広い安全衛生規定の頂点に立

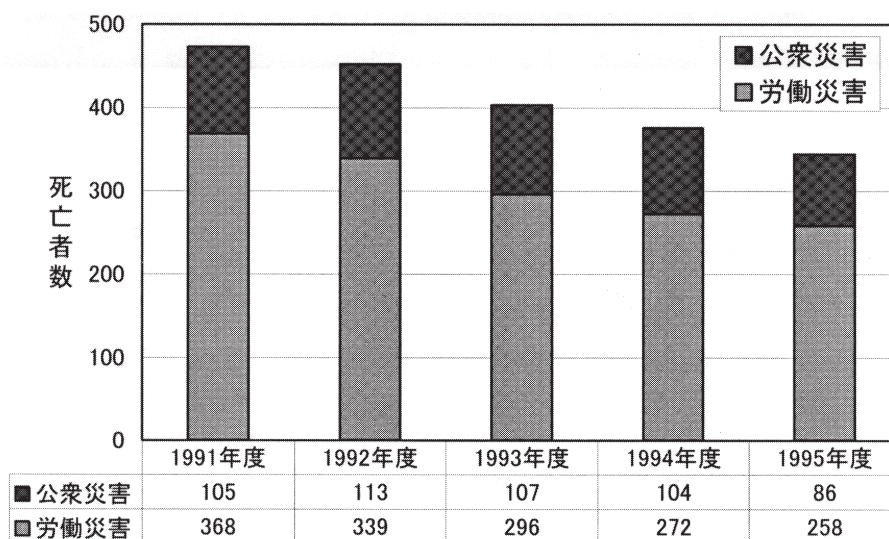


図-1 英国における公衆死亡災害の割合
(1996年度以降は新たな災害報告制度となったので、データは1995年までとした。)

つ統一的法体系を構成することを目指している。これらの法規制定に当っては、従来の法規が細かな事項を規定した仕様規定型であるのに対して、新規の規則は目標設定型を旨としている。

2.4 最近の動き

最近の法規制も含めた安全衛生に関する主な動きは以下の通りである。

EU 法規制への対応⁵⁾

EU (欧州連合)における安全衛生関連法規は、安全衛生枠組み指令(89/391/EEC:「労働者の安全衛生の改善を促進する措置の導入に関する指令」)を始め多くの安全衛生指令が制定されている。

英国ではHSEが中心機関となってEU指令への調和・整合化が図られている。指令整合化に当っては、新法規の国内産業への負荷を少なくするとともに、法規上の重複を避けるほか、科学的知見やリスク評価・費用対効果分析による検証がなされた指令についての整合化促進が図られている。

中小企業対策

今日のヨーロッパ諸国は、長く続いている高失業率と雇用不安を克服するために、新たな雇用の創出と確保が経済社会政策上の最重要課題となっている。雇用機会の創出は、その多くを中小企業に頼らざるを得ず、従って、雇用創出とそこでの安全衛生を確保するための中小企業対策が、英国の安全衛生施策の主要な柱の一つとなっている。

具体的には、安全衛生マネジメント規則の中小企業への浸透を図るべく、簡便なリスクアセスメント手法⁶⁾の開発を始め、さまざまなガイドやリーフレットを発行し、セミナー等を通して啓蒙、普及を図る施策を展開している。

安全衛生対象範囲の拡大

1974年制定の作業安全衛生法では、その適用範囲が職場で働く人々はもとより公衆にまで及んでいるが、HSEでの安全衛生政策の対象領域が、傷害防止のための技術的対策に加えて、職場のメンタルストレスの低減など、広く作業条件全般の改善に向けられていることも最近の特徴である。

英国では、HSEが設立されたのち新たな災害報告制度が採用された1981年以降は労働者、自営

技術情報

業者の死亡災害以外にも生産活動に伴って公衆が死亡した災害統計も明らかになっている⁷⁾。図1には、1991～1995年度の産業災害による死亡者数のうちで公衆死亡災害が占める割合を示したもので、産業災害により生産活動とは無関係な公衆が死亡する数がかんりの割合を占めている。

このことは、英国における産業災害が、労働者や自営業者が被災する従来の労働災害の範疇に留まらず、公衆をも巻き込んだ災害へと拡大する、いわば“労働災害の公害化”へと変貌をとげつつあることを物語っている。このように、英国での安全衛生対策は、事業者や労働者を対象とした従来からの職場での危険防止、制御に加えて、広く公衆も含めた社会全体の安全衛生を確保する段階までに達していると言えよう。これは英国ばかりでなく我が国の今後の課題でもある。

3. む す び

英国での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、それらから今後の我が国の労働安全の方向と課題を考えると以下のようなようである。

1) 法律、規則はできるだけ統一化、体系化する、2) 規則も詳細かつ具体的な仕様規定型ではなく目標設定型とする、3) 具体的な安全衛生基準は、その時点での技術進歩を反映した合理的実施

可能な実践コードに委ねる、4) 労使協調による安全衛生向上を進める、などは我が国の安全施策立案に当って十分に参考足り得る。

安全、衛生の区分が薄れ、作業環境全般の改善、福祉向上を目指している。さらに、英国では、産業災害が職場を超えて社会に及ぼす影響を考慮した領域までに安全衛生の範囲を拡大していることなども、我が国の今後の安全問題の取り組みを考えるうえで重要な課題である。

参 考 文 献

- 1) Safety and Health at Work, Report of the Committee 1970-72, Chairman Lord Robens, Her Majesty's Stationery Office, 1972. (労働における安全と保健：小木和孝・藤野昭宏・加地浩訳，労働科学研究所，1996.)
- 2) The Health and Safety in Great Britain, HSE, 1995.
- 3) Health and Safety Commission Annual Report 1995/96, HSC, 1996.
- 4) A Guide to the Health and Safety at Work etc Act 1974, HSE, 1990.
- 5) 濱口桂一郎：EU 労働法の形成，1996.
- 6) 5 Steps to Risk Assessment, HSE, 1996.
- 7) Health and Safety Statistics 1995/96, 1999/2000 HSC, 1995, 2000

平成15年度通常総会 5月27日(火)開催

平成15年度の通常総会を下記により開催いたします。ご多忙中恐縮ですが、ご出席下さるようご案内申し上げます。

1. 日 時

平成15年5月27日(火) 15時～16時50分

2. 場 所

東京都千代田区神田錦町3-28
学士会館本館 202号

3. 議 題

第1号議案 平成14年度事業報告について

第2号議案 平成14年度決算報告について
(会計監査報告)

第3号議案 平成15年度事業計画について

第4号議案 平成15年度収支予算について

4. 表 彰

5. 懇親会(無料) 17時頃より