

英国HSE の安全衛生規制の手引きについて

労働安全衛生コンサルタント 毛利 哲 夫

1 ま え が き

英国安全衛生庁（HSE -Health and safety executive）刊行物の中で、英国における労働安全衛生マネジメントシステムおよびリスクアセスメントを理解するために役立つと考えられる、つぎの資料を本誌において紹介してきた。

- ・安全衛生のマネジメシトー成功するための5つのステップ INDG 275（平成14年4月62号）

- ・5ステップのリスクアセスメント

INDG 163（平成14年10月64号）

このような内容を理解するためには、規制の全般的な枠組みを知っていただくことが必要と考えていたが、2003年8月にHSE から改訂版の刊行された「安全衛生規制の手引き（簡略版）」（Health and safety regulationa short guide HSC13（rev1）08/03）に簡潔にまとめられているので、その内容を今月では紹介する。

2 規制の全般的な枠組み

特徴を極めて簡潔にまとめるとすれば、つぎのようになるであろう。

- ・労働安全衛生法の主たる目的は、安全衛生を確保する責務が事業者にあることの明示にある。

「合理的に実施可能な限りにおいて」という条件が併せて示されている。

- ・事業者に要求されていることの中心は、リスクアセスメントを適切かつ十分に行うことにある。

- ・このために、マネジメント規則が存在し、経営トップを中心として持続的向上を推進することが

求められている。

- ・安全衛生に関する適格者（competent person）の配置が求められている。

- ・何が達成されるかを示した「性能規定」による規制を主体とし、具体的な実施内容を示した「仕様規定」による規制は、それが必要とされる範囲に限定している。

- ・「指針」、「承認済み実施基準」および「規則」を巧みに使い分けることによって、事業者の自主性を尊重した、わかりやすく、柔軟性に富んだ規制が行われている。

3 安全配慮義務とのつながり

わが国において、「安全配慮義務」という概念は、安全衛生を業とする人たちの間ですでに定着しているところである。

事業者は、法規に示された条項を守るだけにとどまらず、これより広い範囲について、危害防止のための努力を要するということと、英国の法制なり、グローバルスタンダードで要求されている「リスクアセスメントの適切かつ十分な実施」とは、同一の意義を有するものだと思えることが適当だと考えられる。

社会活動が複雑化してきた今日、法規に示された条項を守っているだけでは、安全衛生を確保することが困難となってきたため、このような概念が東西に共通して生まれてきたということができよう。安全に配慮するという義務を全うするための体系的（システムの）な取り組みが、「リスクアセスメントの適切かつ十分な実施」なのである。

わが国では、リスクアセスメントが今までには

なかった、新しいツールだと受け止められていることが多いようだが、このように認識することによって、リスクアセスメントの意義がよく理解され、正しい普及に結びつくものと考えられる。

リスクアセスメントを適切かつ十分に推進するためには、経営のトップが中心となって、継続的な向上を図るマネジメントシステムの存在が欠かせないことは明白である。英国においてマネジメ

ントシステムが要求されているように、わが国においても、安全配慮義務を法規によって要求することが必要ではないだろうか。法規によるこのような要求がなされたとき、条項に書かれたことを守れば足りるとするのではなく、「合理的に実施可能な限りにおいて」、よりレベルの高い安全衛生措置を実施する姿勢にもつながるものと思われる。



安全衛生規制の手引き(簡略版)(HSC 13(rev 1)(訳))

・この手引きの目的

1994年に国家安全衛生委員会(HSC - Health and Safety Commission)の行った安全衛生規制についての調査によると、指針(guidance)、承認済み実施基準(ACOPs)および規則(regulations)とこれらの相互の関連について、混同の生じていることが判明した。このリーフレットは、このような混同を防ぐことを目的として作成したものである。

このリーフレットは、事業者、自営業者ならびに安全衛生に関する法規に関心を持つ人々を対象としている。

・安全衛生に関する法律の要求すること

英国の安全衛生に関する法律の基本は、1974年に制定された「労働安全衛生法」にある。この法律は、事業者の被雇用者および一般公衆に対する義務および被雇用者の自分自身および相互間における義務を示している。この法律においては、これらの義務について、「合理的に実施可能な限りにおいて」(so far as is reasonably practicable)の原理による限定がなされている。これを言いかえると、「リスクを避けるか、減少するための措置が、技術的に不可能であるか、または措置を実施するための時間、障害またはコストがリスクに対して、はなはだしく不均衡でない限り、事業者は、このような措置を実施しなければならない。」

ことになる。

この法律が要求していることは、なんにせよ、事業者が良好なマネジメントと良識(good management and common sense)の導くところに従うことである。すなわち、どのようなリスクがあるかを見つけ出して、これに対して分別に沿った措置を実施するということである。

1999年に制定されたマネジメント規則は、労働安全衛生法に基づいて、安全衛生のマネジメントを行うために、事業者が何を行うことが求められているかを一層明確にしており、労働安全衛生法と同様に、あらゆる産業に適用される。事業者に要求されることの中心は、リスクアセスメントの実施である。5名以上の被雇用者を有する事業者は、リスクアセスメントに関する記録を作成しなければならない。

リスクアセスメントは、事務所などの単純な作業場所については単純であるが、原子力発電所、化学プラント、実験室または油田掘削施設などの重大な危険有害要因に対処する必要がある産業の場合には、内容が複雑となる。(リスクアセスメントについての詳細は、HSEのリーフレット「5ステップのリスクアセスメント」参照。)

なお、リスクアセスメントの実施以外に、事業者に要求されている事項としては、下記がある。

- ・リスクアセスメントによって必要と判断された安全衛生措置の実施
- ・適格者を事業場内か、外部からの指名および

安全衛生措置の実施への援助

- ・緊急時の処置手順の設定
- ・被雇用者に対する情報と教育訓練の提供
- ・同一場所で事業を行う他の事業者との協力

特定の危険有害要因を有するか、または特に危険有害要因が重大な産業に対しては、別個の規則による対応が求められている。一般的に適用される主な規則のリストを付属資料1に示す。これらの多くにおいては、「合理的に実施可能な限り」の限定がない。

・欧州法

近年の英国における安全衛生に関する法律の多くは欧州法に基づくものである。欧州委員会からの提案が、加盟国によって同意されたとき、加盟国はそれらを国内法の一部とする責任を有する。英国の最近の安全衛生に関する法律の多くは、欧州法が取り込まれた上述のリスクアセスメントの原理に基づいたものである。

・安全衛生におけるアクションの選択肢 (options)

HSC とその執行機関である HSE は、安全衛生に関する法律の構造を近代化するために20年以上を費やしてきた。その目的は、被雇用者の安全、健康および福祉を守るとともに、一般公衆などを産業活動によるリスクから保護することにある。

HSC および HSE (以下 HSC /E) は、その立法上の提案によって影響を受ける人々と十分に協議し、リスクを評価して抑制することに基づく、さまざまなアプローチを行ってきた。(「安全衛生に関する法律の要求すること」参照)

HSC /E によるアクションをうながす要素としては、下記が挙げられる。

- ・技術、産業またはリスクの変化
- ・事故、疾病の発生およびこれらに対する社会の関心
- ・欧州連合理事会指令

HSC /E が、既存の仕組みを変えるためのアクションが必要と考えたとき、主な選択肢としては、指針、承認済み実施基準、規則の3つがある。

HSC /E は、被雇用者と公衆に対して適切な安全措置を提供するために、事業者にとって最も柔軟性があり、かつコストの小さい選択肢を選ぶことに努めている。

・指針

HSE は、さまざまな問題について指針を発行している。(付属資料2参照) 指針は、特定の産業または多種類の産業において用いられる特定のプロセスに存在する安全衛生問題を対象とする。指針の主な目的は以下の通りである。

- ・法規が何を求めているかを人々に理解させる。(例：欧州連合理事会指令による要求が、「労働安全衛生法」にどのように織り込まれているかを理解させること。)
- ・人々が法律に従うことを援助する。
- ・技術的アドバイスを与える。

指針の内容は強制ではない。事業者が指針の内容と異なる措置を実施することは自由である。しかし、通常においては、指針に従っているのであれば、法律を確実に守っていることになる。(承認済み実施基準および規則の項参照。)

技術は変化し、リスクとそれに対する措置もまた変化するので、HSC /E は指針を常に最新の状態に改訂することに努めている。

・承認済み実施基準

承認済み実施基準は、すぐれた実施内容の具体例を示すものである。どのように法律を守るかについてアドバイスをする。例えば、どうすることが「合理的な実施」なのかを示している。例えば規則では、「適切で十分に」とされている場合、承認済み実施基準においては、ある特定の状況において何が要求されているのかを示す。承認済み実施基準は、法的に特別な存在である。

事業者が安全衛生に関する法律の不履行で起訴されたとき、承認済み実施基準の該当条項に従っていないことが立証され、他のこれに代わる措置によって、法律が遵守されていたことを立証できないとき、法廷は事業者に落ち度があったものとする。

HSC は、安全衛生体系における承認済み実施基準の役割について1995年に協議を行い、個別の状況における法律上の義務の遂行を助けるために、今後もこれを用いるべきだとの結論を得た。

・規則

規則は議会によって承認された法律である。通常の場合、これらは「労働安全衛生法」に基づいて、HSC からの提案によって作成される。従来からの国内規則にも、欧州連合理事会指令による規則にも適用される。

「労働安全衛生法」およびマネジメント規則における一般的な条項は、性能を規定するものである。（「どのような形態がとられるか」を参照）特定されたリスクについて、事業者がどのようにして抑制するかは、事業者の自由に委ねられており、指針と承認済み実施基準は、それに対するアドバイスを示すものである。

しかし、一部のリスクについては、影響が重大であるか、適切な抑制措置のコストが高価であるために、どのように対応するかについて、事業者の判断に委ねることが適当ではないことがある。規則によって、このようなリスクを特定し、実施すべき特定の措置の仕様を規定するのである。これらの要件は、しばしば絶対的であって、それを行うにおいて、合理的に実施可能であるか否かの限定の対象とはならない。

・規則はどのように適用されるのか

一部の規則は、すべての企業に適用される。例えば重量物持ち上げ規則は、腕や身体を使って移動する作業場所があればすべて適用されるし、VDT 使用規則は、VDT の使用されるすべての箇所に適用される。その他の規則は、鉱業、原子力発電のような特定の産業にのみ存在する危険有害要因に対して適用される。

・どのような形態がとられるか

HSC は、それが適当であれば、性能を規定する規則を提案している。すなわち、何が達成されるかを示すのであって、達成するための仕様を規

定するものではない。しかし、ときには仕様を規定することも必要となる。いくつかの規定は絶対的なものである。例えば、すべての鉱山では、出入り口が2箇所必要であるし、電流の通じている活線との接触は避けねばならない。なお一部の欧州法においては、詳しい仕様が必要とされている。

火薬、アスベスト除去のように、特有の危険有害性を有する物質や作業は認可を必要とする。指定を受けた大規模で複雑な設備や操業は、大規模なリスクアセスメントを実施して、規制者による詳細な審査を受けることが必要である。例えば、鉄道会社はその対象となっている。

・規制者と産業との関係

以上に述べたように、HSC は提案された規制によって影響を受ける広範囲の関係者と協議を行う。HSC /E の活動は、下記のような場面で行われる。

・産業活動の各分野から選出されたメンバーから成る HSC の Industry and Subject Advisory Committees 。

・小規模企業団体などの仲介者との協議

・事業者およびその他の「労働安全衛生法」において責任を有する人々への情報とアドバイスの提供

・法の執行者である HSE の検査官および地方の検査官の指導

・産業に従事する人々と検査官との日常的な接触

・中小企業から直接に意見を求める。特に提案中の規制による影響について、小企業の代表者の見解を詳細に求める。

・つぎに行うことは何か

安全衛生規制についての調査により、現在のシステムはおおむね良好に機能しているが、なお改善を要するいくつかの領域があるとの結論が得られた。調査は終わったが、よりよい規制を行うことが HSC /E の任務である。調査の結果は、今後の労働安全衛生向上の重要な基礎となるであろう。

これから得られる政策と主導は、HSC /E の目的を支え、技術、作業場所の変化に適合し、洗練

された施策の実施に効果を発揮するであろう。

付属資料1：安全衛生に関する規制の重要な部分
「労働安全衛生法」自体ならびに以下の規則が
全部の作業場所に適用される。

1 安全衛生マネジメント規則 1999

リスクアセスメントの実施，必要な措置の実施，
適格者の指名，適切な情報提供と教育訓練を要求
している。

2 作業場所規則（健康，安全および福祉）1992

換気，暖房，照明，ワークステーション，座席，
福祉施設などの安全，健康および福祉に関する事
項についての要求を示している。

3 安全衛生規則（VDT 使用）1992

VDT を使用する作業についての要求を示して
いる。

4 個人保護具規則 1992

適切な保護具を提供することを求めている。

5 作業機器の支給と使用規則 1998

機械を含む作業に使用する機器が安全であるこ
とを求めている。

6 重量物持ち上げ規則 1992

腕または身体による重量物の移動作業における
要求を示している。

7 安全衛生規則（救急）規則 1981

救急処置に関する要求を示している。

8 被雇用者のための安全衛生情報規則 1989

安全衛生に関して，被雇用者が知る必要のある
事項を記載したポスターの掲示を求めている。

9 事業者責任法（強制保険）1969

被雇用者の事故と疾病に対して，事業者が保険
に加入することを要求している。

10 傷病発生報告規則 1995（RIDDOR）：

特定の労働傷害，疾病および危険事態の発生に
ついての報告を要求している。

11 作業場所の騒音規則 1989

聴力障害を防止する措置を要求している。

12 作業場所電気規則 1989

電気系統について，使用上の安全および安全な

状態の保持を要求している。

13 健康有害物質規則 2002（COSHH）

健康有害物質によるリスクのアセスメントを行
い，適切な措置を行うことを要求している。これ
に加え，アスベスト，鉛のような特定の分野につ
いては，それぞれ別個の規則がある。

14 化学物質規則（供給のための危険有害要因情 報と包装）2002

供給者に対し，危険有害化学物質の分類，ラベ
ル表示，安全データシートの提出を要求している。

15 建設工事規則（設計およびマネジメント） 1994

建設現場における作業の安全についてのシステ
ムを要求している。

16 ガス安全規則（施設と使用）1994

家庭および商業施設におけるガス供給システム
について，施設，保全および使用についての安全
を要求している。

17 大規模災害規則 1999

危険化学物質または爆発物の一定以上の量を製
造，貯蔵，輸送するとき，所管官庁に届け出るこ
とを要求している。

18 危険物質と爆発雰囲気規則 2002

危険物質を取り扱いに対してリスクアセスメン
トの実施を要求している。

付属資料2：参考資料

指針を中心に，HSE が刊行している極めて豊
富な資料のリストの中で主要なものが掲載されて
いる。これらは，HSE の HP の free leaflets の
項に ABC 順に目次が掲載され，ダウンロードす
ることができるので，ここでは省略した。

（<http://w.hse.gov.uk/pubns/index.htm>）

注：原資料は，<http://www.hse.gov.uk/pubns/hsc13.pdf> からダウンロードすることができる。

「この印刷物は，広告，保証または営利を目的と
しない限り，複製しても差し支えない。出所が
HSE であることを明記すること」とされている。