

この両方のケースで、機械のコストと材料のコストか、高い生産性と病欠の減少によってもたらされる貯えを食いつぶす傾向にある。道路舗装機械のコスト（50,000 ユーロ以上）は、殆どの SME の平均よりはるかに高価であり、その上、作業による道路舗装とは違って、機械では古い石の再利用が出来ない、とハートーフは述べている。労働者もまた、自動化の推進によって“熟練技術（craftsmanship）”が衰退することを残念かっている。

ハートーフによると、コストの低減か小さいことか、“建設業界に対する労働衛生サービスと労働監督官か介入の利用を強力に推奨しているにも関わらず、殆どの建設会社かこれらの介入を受け入れない理由の大部分である”と言う。

研究は、何らかの労働衛生介入をすることのトミノ効果を分析する必要かあることを明らかにしている。“職務指向の介入（task-oriented interventions）は、仕事の広がりという今後の見通しのきかない変化や生産性へのあくなき追及ということのために 期待するほど物理的負荷を減らすということにはならないかもしれない。人間工学的介入の対費用効果を立証してから 履行を奨励すへきてはないか”、とハートーフは述べている。

労働者に手作業によって起る筋骨格系障害の影響について教育し、作業方法、例えば、仕事のローテーション、を再考し、そして、合理的なコストで仕事か出来ないのてあれば、機械について再考することも重要である、と彼は述べ、高価な装置をリースにできれば、SME は利便を受けるてあろうと付言する。

高圧の下で（Under Pressure）

ピーター・ウォルシュ（Peter Walsh）は、高い圧力の下で働くに当たって、危険なガスや酸素をモニターする際に固有な問題を代表団に提起した²³。

トンネルでの建設プロジェクトはしばしば高圧下で行われる。これによって、水か湧出する原因となる外部の水圧とハランスさせるためである。労働者は最大で 3.5bar（gauge 1 気圧は約 1 bar）の圧力下で働くことを与儀なくされる、しかしながら、高い圧力のために、死活的なガス、即ち、メタン、酸素欠乏や過剰、一酸化炭素、硫化水素、等の検出装置の性能か変わることかある。

ウォルシュによると、圧力か高くなると、カスの測定精度か影響を受けるたけてなく、“検出器か正確に測定できるに必要な範囲を決める労働上の曝露限界の上限と下限の値にも影響する”。ウォルシュによれば、HSE は分圧を基準にした“高圧 OELs”を提案している。

HSL は高圧での検出装置の機能の研究を引き続き行っており、最大 3.5bar まで実験を行うことか出来る高圧シミュレーション・トンネルを作っている。この仕事はサウルポート（Southport）のトンネル建設でのフィールド実験で補完されている。“圧力か静止状態の計器の読みを変えるたけてなく、圧力か上がると読みの変化も大きくなる。これらの計器は大きな圧力の変化か好きではない”とウォルシュは述べている。

ウォルシュか代表団に、高圧力下での使用は計器メーカーと協議した後でのみ使用すること、大きな気圧変動か避けられる場所か、圧力変化か落ち着いた状態て使用するよう、指令か必要であると語っている。計器は頻繁にチェックし、使用する圧力で校正すへきてある。メタンと酸素の測定には、圧力補正装置チャンハーの使用か、圧力補正か容易な赤外線センサーの採用か適しているかもしれない。

産業保健（労働衛生）の変容についての展望（欧州）

Occupational Health Review Issue 105 September/October 2003

OH（労働衛生）革命と共に進む

ニューエコノミー、新たなリスク、拡大するヨーロッパのための設計図

JOHN BALLARD

ジョン・ハラート（John Ballard）が欧州安全衛生機構局長ハンス・ホルスト・コンコルスキー（Hans-Horst Konkolewsky）氏と語る。

欧州の労働安全衛生は革命に直面している——労働の性質および関連するリスクは変化し、職種間や産業部門間で、また地理的にも、労働者の移動が加速すると思われる。産業経済からサービス経済への移行によって、中小企業に雇用される人数が増加した。安全衛生法規の遵守を向上させるにあたり、強制力だけに頼ることはできなくなっている。また労働力が益々柔軟性を増し分散するにつれ、個々の労働者の受けるリスクの追跡がますます困難となるため、安全衛生コミュニティでは難問が持ち上がっている。変化する労働社会に合わせて、安全衛生基準を維持するために、奨励金、労働者の参加、社会的パートナーシップなどの新たな手段が必要とされている。

欧州自体は、欧州連合の加盟国が 2004 年に 15 カ国から 25 カ国に増えるに従い、大幅な政治的変化を受けることになる。拡大した EU コミュニティの 1 億 8900 万人の労働者と 960 万人の雇用者にとって、これは大きな意味を持つ。欧州では、さらに多くの労働者が国から国へと移動し、また（EU 加盟の）候補国の低賃金を利用するために仕事が輸出されるようになるだろう。安全衛生基準は現在の EU 内の国、地域、産業部門によって既に異なっており、南北間の差が知られているか、候補国が現在の加盟国の安全衛生基準に適合しようとする、これらの差はますます際立つと思われる。新たな東西の分裂が生じることになる。西ヨーロッパは出生率が低下し続けるため、労働力が徐々に高齢化する。サービス経済への移行は、“従来の”安全衛生リスク——騒音、事故、有害物質への曝露——の多くが、ストレス、慢性的な不眠やハラメント等の“新たな”心理社会的なリスクに取って代わられることを意味しており、それらの管理や規制には徹底した方法が必要である。

この論説では、欧州安全衛生機構（the European Agency for Safety and Health at Work）の役割を検討し、労働安全衛生コミュニティ、国の機関や政府、欧州連合（下部機関を通して）か、労働安全衛生福祉におけるこの革命に、どのように取り組んでいくことができるかを考える。

欧州安全衛生機構

欧州安全衛生機構（The European Agency for Safety and Health at Work）は、欧州連合（EU）の三者組織であり、全 EU 加盟国（15 カ国）の政府、雇用者組織、労働組合が関係する国内ネットワークの“中心”でもある。欧州安全衛生機構の本拠はスペインのヒルハオにあり、欧州自由貿易連合（EFTA）加盟各国と、13 の候補国（うち 10 カ国は 2004 年に加盟予定）の各国に支部を設けている。

欧州安全衛生機構は 1994 年にヨーロッパ会議の規則によって設立され、1996 年から活動を開始した。現在、加盟 13 カ国から合わせて 50 名のスタッフが働いている。スタッフには、安全衛生の専門家や、情報通信および行政の専門家なども含まれている。欧州安全衛生機構には、各加盟国政府、雇用者および労働者組織、欧州委員会（EC）の代表者を含む代表委員会がある。局長はハンス・ホルスト・コンコルスキー氏で、政治学のハックグラウンドがあり、デンマーク労働環境機関の元副長官である。

欧州安全衛生機構は規制の草案を作成せず、EU 全体を対象とした複雑な調査も行わない。情報収集、解析、加盟国とその向こう（候補国）への普及をコーディネートする保護組織として機能する。このように、欧州安全衛生機構は、EU の法規や政策と、政府、雇用者、労働者による職場における安全衛生基準の実施との隔たりを埋める重要な役割を担っている。

コンコルスキー氏によれば「欧州安全衛生機構は、職場レベルで現実に即した欧州基準の実施を支援し、政策立案者から実施者に至るまで、このプロセスに関わる全ての人々に情報サービスを提供することを目的として設立されました。」

職務の構造、予算、プログラム

欧州安全衛生機構の活動は、設立時に定められた規則と、1年に2回開かれる三者の代表委員会（administrative board）によって規定されている。委員会の現在のメンバーは48名であり、会合にはダブリンの欧州生活 労働条件向上財団（European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions、EFILWC）から2名、欧州労働組合連合（European Trade Union Confederation、ETUC）とヨーロッパ産業連盟（Union of Industrial and Employers' Federations of Europe、UNICE）から各1名のオブザーバーも参加する。

欧州安全衛生機構の総予算は1450万ユーロであり、これにはPhare——EUへの加盟準備のために希望国を支援するために欧州委員会が資金提供しているプログラム——からの100万ユーロと、中小企業の労働安全衛生を向上させるための400万ユーロのプログラムが含まれている。欧州安全衛生機構の予算は、拡大したEUの追加の必要分に応じて増額が見込まれる。

欧州安全衛生機構の職務はかなり明確に定義されているか、EFILWCの機能と重なることかあるかもしれない。それはない、とコンコルスキー氏は言う。「我々は専門的な安全衛生情報機構です。ダブリンの財団（EFILWC）には、もっと広い権限があります。EFILWCは生活 労働条件を扱っていますか、その機能のうち、安全衛生は実際には非常に限られた部分になっています。我々にとっては、EFILWCは重要なパートナーであり、ヨーロッパレベルでの情報提供者ですが、彼らはどのような形であっても、我々の仕事と同じことをしているではありません。」

それぞれの代表委員会の存在に加え、欧州安全衛生機構とEFILWCとで交わされた”了解事項覚書”も、この相補的な関係を裏付けている。コンコルスキー氏は言う「これは補足的な活動の事であり、我々が基幹的事業を維持する限り、何も問題はありません。」

コンコルスキー氏は、EFILWCには”将来の問題”を評価する更に大きな役割があると考えている。対照的に、欧州安全衛生機構は、変わりゆく労働の世界から出てきた問題について、より実際の、職場に焦点をあてた位置から取り組んでいる。「我々は研究やモテリクには役頭しませんか、企業や安全衛生分野で働いている人々に、安全衛生を向上させるために必要な実用的ツールを提供するよう努力し、労働力の高齢化などの将来的な問題に対処するために必要な情報を与えています。我々は実務的な機構です——人々に情報を与え、彼らが安全衛生分野で悪い結果が出ないように行動でき力を持てるようにするために存在しています」と同氏は言う。スペインの首都マドリードではなく産業の中心地ビルバオを選んだことも、欧州安全衛生機構の”現場”主義を示している。「もちろん、首都ではありません——しかし欧州安全衛生機構設立における基本的な考えは、欧州の首都に本拠を置くのではなく、ヨーロッパ市民や社会に近い所に持つてくることでした」とコンコルスキー氏。

実際には了解事項覚書がEFILWCとの重複を防いでいるのかもしれないか、欧州安全衛生機構とヨーロッパの多くの国内機関との間にはそういった文書はない。ただし、コンコルスキー氏によれば、欧州安全衛生機構は安全衛生情報をコーディネートする強い立場にあり、現実的な作業場での解決策を広める際の障壁を乗り越えている。同氏は言う「加盟国との間には既に重複部分があります。というのも、我々は、多かれ少なかれ同じリスクファクタ、同じ問題、同じテクノロジーと向かい合っているからです。その面では、ヨーロッパは本当に統合されています。このため、対処する必要のあるリスクと、作り上げて伝達する必要のある解決策が、かなりの程度で重なっていることわかります。欧州安全衛生機構が行っているのは、これらの様々な知識を一点に集め、知識を交換するためのプラットフォームを提供することです。また、エントユーザーにも、この知識が得られるプラットフォームを提供しています。」

コンコルスキー氏は、調査と優良実施基準情報の多くが、これまで”国内状況”でしか利用できず、より広い国際社会では使用できなかったことを指摘している。同氏によると、欧州安全衛生機構は、信頼のおける安全衛生データの作成者に”共通のネットワーク”を提供し、様々な国や様々な産業部門からデータや解決策を入手しやすくしているのである。「これらのパートナーをつなぎ、研究領域の透明性を高めることで、費やした資金や労力の効率を上げることができます。同じ解決策に再度投資する必要がなくなるのです」と彼は言う。

コンコルスキー氏は、欧州安全衛生機構は各加盟国の主幹安全衛生団体への正式な接点を持つ「ネットワーク組織」として設立されたと説明する。例えば英国では、欧州安全衛生機構のた

めに安全衛生庁（HSE）か、欧州安全衛生週間（European Weeks for Safety and Health at Work）、コミュニケーション、インターネット活動などの構想を実施している。但し 各王幹団体には義務がある。コンコルスキー氏によると「我々の作業プログラムは、全加盟国の政府、雇用者、労働者の代表によって決められているため、これは義務になります。作業プログラムは実行されなければなりません。もちろん、それぞれの団体の貢献度は様々で、当該分野の知識へースや使用できる人的 経済的資源によって異なりますか、原則的には、全ての団体か欧州安全衛生機構の作業プログラムに積極的に貢献する必要があります。」

従来の方と新たなツールの必要性

欧州安全衛生機構は、多くの安全衛生指令（Directives）か国内法に移され欧州の規制活動か集中した時期の後に設立された。しかし作業場の安全衛生基準の改善は、規制だけでは達成できない。コンコルスキー氏は次のように考えている「ヨーロッパの安全衛生への従来の取り組みは、労働者の安全衛生保護を最低限に揃えた基準を作るというものでした。安全衛生の統計や調査を見ると、この純粋に規制だけによる方法では、期待した成果か得られていなかったことかわかります。国内法規か置き換えられていることかわかりますか、作業場レヘルで安全衛生の成果を詳しく見てみると、隔たりかあるように思います。」 同氏はまた、欧州安全衛生機構は「古典的な規制方法を補足する情報ツールとして」EUか設立したと言う。

EU 指令を国内法に移してきた方法か英国、アイルラント、ヨーロッパ大陸で異なる——” 妥当な実現性” という考えはヨーロッパ大陸では好まれない——ことはともかくとして、EU は、加盟国全体の安全衛生法規を一定にすることに概ね成功していると言えるだろう。たたし実施面では足並みがそろっておらず、当然のことながら安全衛生の実績（performance）も同等ではない。しかし、厳しく強制することか答であるとは限らない。

コンコルスキー氏によると「強制は我々の構想の中で重要な役割を担っており、これからもそうであり続けるでしょう。労働監督官は、労働者の安全衛生を重要視せずには事業を行って利益を得ることかできない、という一種の保証人のように捉えられる必要かあります。しかし監督では問題を解決できないのも明らかです。英国にある何百万という企業に、労働監督官のシステムだけとどのようにして対応できるでしょう。労働監督官は構想の一部を成していますか この構想では、全てのレヘル——産業部門レヘルや特に企業レヘル——に存在するインフラを通してメソセーを伝達することに重点をおくべきです。」

コンコルスキー氏は、労働監督官を、安全衛生インフラを補強するものであると考えている。「安全衛生は管理理念に組み込まなければならず、また労働者と雇用者の協力の過程を通して監視し確認されるという点を明確にすることか重要です。労働監督官は、特にハイリスクの領域やコンサルタント機構が十分に機能していない領域で、それらの活動を支援するために存在するべきです」と同氏は言う。「安全で衛生的な作業条件を確保するために時々介入か必要となりますか、我々は問題解決にあたってそういった強制力に頼ることかできません。労働生活に変化がなく、自営業者か増え、小企業や零細企業か増え、日々労働力か多様化している場合は特にそうです。」

安全衛生のための EC 戦略（EC strategy）

2002～2006 年の欧州共同体における労働安全衛生に関する EC 戦略は 3 本の柱から成る目標は、「労働の世界の変化と新たなリスクの発生、特に理学社会的性質を考慮して、労働福祉に対する全体的な方法」を完成することである。

この目標は、「リスク予防の文化を強化すること、様々な政治的方策——法規、社会的意見交換、連続的な対策、優良規範、企業の社会的責任、奨励金を組み合わせること、および安全衛生の現場に関わる全ての人の間にパートナーシップを築くこと」によって達成されると思われる。

この戦略は、「目標の高い社会政策は競争力を均一化するか、コインの裏側では、'無政策' かコストを生み、経済や社会に重くのしかかる」という信念によって補強される。

出典 Commission for the European Communities（欧州共同体委員会）

規制以外の手段

現代の変化し徐々に分散している労働環境で、安全衛生リスクに対応する方法としての強制の限界を考えると、基準を高めるためには他にどのような方法があるだろうか。

安全衛生コミュニティは「少しオーソトックスに考える」ことかあるとコンコルスキー氏は言う。環境上の目標の遵守を図るために使用する方法を調へることで、多くを学へるのではないかと思われる。エネルギー効率や汚染の発生量などに基づく課税（例えば道路車両への課税など）は、汚染の低減に有効であることか既に証明されており、労働安全衛生の規制に対し更に急進的な方法を着想させる可能性かある。

労働環境の変化は、作業場制御の従来のメカニズム——それらの多くは 100 年以上前からあるか——では、もはや期待通りの成果か得られないことを意味している。とコンコルスキー氏は言う。「安全衛生レベルは停滞しています。我々は新たな仕組みを調へなければならず、市場優先の仕組みを入れるべきです。将来、我々は従来の強制と指導からたけてはならず、より多面的な方法で安全衛生に取り組む必要かあります。我々は、ニューエコノミーの挑戦に対し、より現代的な回答を与えることに集中するべきです」と同氏は言う。

欧州安全衛生機構にとって重要な発展の 1 つは、2002 年 3 月の EU の安全衛生のための EC 戦略¹ (EC's strategy on safety and health for the EU) (枠内) の公表であった。この戦略は、人口の高齢化や職業上の危険の性質の変化を含め、労働環境における変化への対応を試みている。労働安全衛生に対し全体的な方法を取り、安全衛生リスクの教育と認識の改善や、既存の法律のよりよい適用のためのアイデアを提唱している。現在、この戦略は規制による方法を超越することを提唱し、コンコルスキー氏が支持するテーマ、すなわち“基準設定や最良規範の確認”などを含めた“革新的な方法”を促進しようと努めている。

欧州全体の基準設定

コンコルスキー氏は、異なる加盟国を比較する実績データかないことを認めているか、最も必要な所に狙い定めて手を打つために十分な情報はあると主張する。「ヨーロッパ全体の安全衛生の実績比較データかあれば素晴らしいでしょうか、そういうデータはないので、綿密な科学的数値をもとに作業することはできません。しかしレベルと傾向は確認できます——逐一全てを知らない場合であっても、事故発生率の高低は分かります。ですから、対応するに十分な根拠を持っています」と同氏は言う。

英国は、他の全ての加盟国と同様、地域ごと、産業部門間、同じ産業部門間の雇用者間での安全衛生の目的達成能の差に取り組むという課題に向き合っている。ヨーロッパでは、この課題は国と国との間の大きな隔たりへの対応にまで及ぶ。1993 年（比較データか入手できる最近の年）には、3 日間以上の欠勤か必要となった作業時の事故発生率は、労働者 100,000 人あたりスウェーデンで 1054 件、英国で 1697 件、フランスで 5,194 件、スペインで 7,005 件、ポルトガルで 9,532 件であった²。

加盟国間の比較を行う場合には——報告システムと報告の奨励か国によって異なるため——注意する必要かあるか、安全衛生の実績に、南北間で差かあることは否めない。同しようなテクノロジーか使用されている同じ産業部門で比較を行った場合であっても、この南北間格差はそのまま認められる。

コンコルスキー氏によれば、この差を説明するには、ヨーロッパの様々な地域の過去 50 年にわたる文化的、経済的、地理的景観を見る必要かある。「ヨーロッパ北部では、時間をかけて徐々に安全衛生を発展させることのできる政治的および民主的システムを持つ幸運に恵まれましたか、これは南の幾つかの国にはないものです。スペインのような国々は、例えば英国が 125 年かけて発展させてきたことに、わずか 25 年で追いつかなければなりません。文化全体についてもそうです——とにかく、積極的な安全衛生の文化をヨーロッパ全土に発展させる必要かあります。」

コンコルスキー氏は、欧州全体の様々な安全衛生に取り組むという課題を、欧州安全衛生機構の最も重要な機能の 1 つとらえている。これは、この職務に対する同氏の個人的な熱意の源にもなっている。「これはまさに、私かこの職務を希望して探し求めていた課題です——そしてこれは、私かここにいる主な動機でもあります。私は、産業部門や地域間に差かある国家レベル

と同じことか、伝統や安全衛生の水準に差がある欧州全体についても当てはまるのではないかと考えています。しかし、ヨーロッパの真の理念は、最終的に我々全員が同じレベルの安全衛生保護、社会的保護、福祉と快適さの基準を享受するへきてあるということです。これは私にとって、プラストレーションではなくチャレンジです。これがヨーロッパの全てです——高いレベルの保護に向けて調和を試みることです。」

コンコルスキー氏は、ハードテータかない場合であっても、安全衛生の実施の基準を定め、優良基準の共有と革新を促進することにより、欧州安全衛生機構が EC 戦略の伝達を助け、この労働福祉と快適さの調和に向けて作業を進めていくだろうと信じている。「ある国か他の国よりも若干良いパフォーマンスかとうかは、大して重要ではないと思います」と同氏は言う。「究極的には、これは我々か立ち向かわなければならぬ作業場の現実であり、特定のリスクに対処する方法として良いモデルを見つけることかできれば——幾つかの国では、例えば騒音障害の対応により成果を上げているように思えますし——我々はそれらから学ぶへきてす。」

報奨金制度

規制によって安全性遵守を確保する方法は、それだけでは機能できない。教育、雇用者—被雇用者の対話を促進するイニシアチフ、また持続的事業には安全衛生福祉か必要不可欠であるという信念か伴っている必要かある。この点では——英国衛生安全委員会の「優れた衛生はヒネスに利益をもたらす (Good Health is Good Business)」キャンペーンで先取りされたか——安全衛生の遵守は事業に余計なコストをかけると考える多くの、特に小さな組織か無視し続けており、コンコルスキー氏は、この”伝統的な考え方”を変える必要性を認識している。しかし彼は、多くの雇用者か「安全衛生はコストの問題ではなく、人的資源と企業の生産性への積極的な投資と考えている」と言う。

企業の社会的責任へ向かう動きも、雇用者の関心を、環境的な問題へだけでなく、「安全衛生を市民社会の重要な部分であると見る全体的な傾向の中で」安全衛生パフォーマンスへも向かわせている。

安全衛生パフォーマンスか直接的に経済的な利益に跳ね返ることのできるメカニズムかあり、コンコルスキー氏によれば、それらは現在の法律や文化的景観に基づいて、各加盟国内で作り上げる必要かある。「各加盟国は、補助金制度を展開できる方法を探すべきかあります」と同氏。

「報奨金制度の効果とそれを作る方法は、国のシステムによって異なります。例えば英国では、安全衛生パフォーマンスを承認する伝統かあります——承認済みの下請け業者のリストに会社 (firm) を入れることかできます。また、企業別の業績に基づく保健や社会保障への寄与の等級に注目するかも知れません。ドイツでは、企業はその産業部門の平均と比較した個々の記録を取得し、個別の奨励金を受け取ります。これは法定の保険システムですか、ソーシャルパートナーが運営しています。多くのオプションかありますが、我々は異なる文化を持っており——従ってある国で成功したものであっても、別の国では成功しない場合もあります。」

ヨーロッパ安全衛生週間

欧州安全衛生機構の最も目に見える活動は、ヨーロッパ労働安全衛生週間 (European Weeks for Safety and Health at Work) の取りまとめであり、これは世界で最も大規模な安全衛生キャンペーンと言われている。このキャンペーンは 4 年間実施されており、現在までに筋骨格系障害、事故予防、職業性ストレスなどに焦点を合わせ、2003 年 10 月には危険物質についても取り上げる。今後のトピックには建築業安全衛生 (2004)、作業時の騒音、若齢労働者などがある。安全衛生週間のトピックの選択は、欧州安全衛生機構が提案し、代表委員会か決定する。

トピックは全ての加盟国で等しく重要であり、労働者の多くの部門を対象としており、認識を高める必要かあるものでなければならない。例えば、とコンコルスキー氏は言う「来年建築部門を取り上げる主な理由は、安全衛生の成果の悪さを言うとき、一番に挙げられる産業部門になったままだからです。加盟国のほとんどで、この部門の高い事故発生率と疾病率を下げることか困難になっています。」

ヨーロッパ安全衛生週間は、ヨーロッパ全土の何千人もの人々の支援と、各加盟国の安全衛生専門家からの多大な意見で成り立っている。従って残った疑問は 対象とするトピックのパフォーマンスを改善すること、相当の利益か得られるのだろうかという点である。

コンコルスキー氏は、パフォーマンス面から安全衛生週間の影響を評価することには慎重であ

る。これは、利益は長期的なものであること、また安全衛生のパフォーマンスには非常に多くの変動要因があるため、要因 1 つだけの影響を評価することは事実上不可能だからであることなどによる。ただし、安全衛生週間への参加レベルと行われている作業量は、欧州安全衛生機構が評価できるものである。コンコルスキー氏は言う「ヨーロッパ全体の活動状況は良好です——量的な面は実行されています。実施されている活動の性質を調べて、作業の質的な面を評価できます。誰か参加しているか、協議や会議だけか、作業場での活動もあるのかということです。進んでいる物事の量と質を判断できますか、キャンペーンの全ての影響を評価することは非常に困難です——特に持続的な影響は。我々は、どのくらいの人々か、例えば作業時のストレス、作用時の暴力、いじめなどに気付いているかを知っており、この認識向上を通して、リスクの状況だけでなくこれらの問題を解決する手段も提供し、効果が持続するようになることを望んでいます。」

2002 年の職業性ストレス週間の批判は、少なくとも英国では、雇用者が制度的なストレスの原因に対処するのではなく、職場でのアロマセラピーやヨガ教室の提供など、短期の”ソフト面の解決”に着目したような認識を与えたことであつた。

コンコルスキー氏は、2002 年の職業性ストレス週間における個々の会社の努力に対し HSE が与えた賞についてコメントできるとは感しなかったか、焦点は個々の対策にてはなく、常に組織的な対策に当てるべきであると主張している。「我々は、ヨーロッパ賞の冊子 (European awards brochure) で、独立した個別対応の活動を求めているのではないことを明確にしています。カウンセリングやある種の治療が提供される場合、職業性ストレスを低減させる大きな組織的方法の一部であるときに限り、我々はそれらを受賞対象の活動として認めることかできます。なぜなら、これか我々のメッセージの鍵となっているからです。ストレスは個人的な問題ではなく、個々の労働者の問題でもなく、組織的な方法で対処する必要のある組織的な問題です。これらの賞か、会社レベルで大きな予防プログラムの一部となっており、これらの代替療法か活動の一部を占めるたけであることを強く望みます」と同氏は話した。

全体として、コンコルスキー氏は、安全衛生週間に対する英国の反応を喜んでいる。同氏は言う「HSE は素晴らしい仕事をしています——キャンペーンの実施について、英国は本当に素晴らしい所であり、英国で受けた支援についてはとても嬉しく思っています。」

コンコルスキー氏は、安全衛生週間は 7 日間の短期の活動ではなく、各加盟国の安全衛生専門家と社会的パートナーが運営する長期的戦略をサポートするものであると強く主張している。

「欧州が安全衛生に注意しているという明確なメッセージを、欧州の職場に与えることを希望しています」と同氏。「これらのキャンペーンを実施する意図は、欧州の関心事を市民に少しだけ近付けることです。従来の規制による方法は非常に遠くにあると思われまふ——大抵の場合、新しい国内規制か欧州指針 (European Directive) に基づいていることもわかりません——従ってここで我々は、欧州では、職場での市民の安全衛生を我々か本当に心配しているという事実を伝えることかできます。」

教育

安全衛生管理で即時の勝利はわすかしなく、戦いの一部は、長期的な成果を得るために会社を説得することである。EC 戦略には、他の長期目標か含まれている 人々か作業場に入る前であつても人々か負うリスクについての意識と知識を向上することである。そしてこれは EC 委員会によれば、学校のカリキュラムや、その後の職業訓練にもリスク認識を含めるといふことである。

コンコルスキー氏によれば「安全衛生を教育に組み込むというテーマは、このトピックに取り組む必要を明瞭に示したセミナーを開いた昨年以來、我々か取り組んでいるテーマです。安全衛生コミュニティは必要性を非常に明確に確認しており、展望も理解されていますか、我々か現在必要としていることは、これらの論点を取り上げるよう、教育コミュニティを統合して動機付けることなのです。安全衛生分野と異なり、我々は教育分野でこれを行うための、欧州レベルでの法的な統一手段を持っていません。従って、国の行政を動機付けて統合的な方法を作成することの重要性を理解させ 小学校から職業訓練学校、大学、大学院のカリキュラムに安全衛生を組み込む必要かあります。これは大きな課題です。」

欧州安全衛生機構は、教育についてすでに EU 理事会と最初のコンタクトをとっているか、EU

の教育方針に安全衛生を完全に組み込むまでは何年かかかると思われる。こうしている間にも、スペインは、小学校レベルも含めてリスクへの認識を学校教育に持ち込むよう働きかけている。コンコルスキー氏によれば「低年齢で開始する必要性について、スペインでの認識レベルは高いものです——そしてこの認識は、昨年セミナーでスペインの労働大臣を十分に後押ししました。カタロニアでは現在、小学校で安全衛生活動を実施することか義務になっています。またハスク地方では、安全衛生ハスク全ての学校を訪問しています。」

欧州安全衛生機構も、EU 全体から、安全衛生か学校、カレソン、職業訓練教育に含められている事例を収集し、イニシアチブの成功をモニタリングしている——優良規範を集めて普及させる欧州安全衛生機構の役割の別の例である。

新生のリスク

EC の労働安全衛生についての戦略は、「リスクの質の変化」と呼ばれるものを認識している。EC¹によれば「規定した結果を達成するための義務による作業の組織化の変化や、特に労働時間のいっそうの柔軟化と、より個人レベルでの人的資源の管理は、労働衛生に関連する問題や、より広くは労働福祉に関する問題に非常に大きな影響を持っている。」 EC は、ストレス、鬱、不安、作業時の暴力、ハラスメント、脅迫など、いわゆる新生の疾病は「労働衛生に関連する全問題の18%に寄与しており、その1/4か2週間以上の欠勤につながっている」と述べている。ECによると、新生の疾病は「特定のリスクへの曝露との関連性は少なく、労働組織、労働時間の調整、階層的な関係、通勤関連の疲労、会社内の人種および文化的多様性の受容程度といった一連の要因全体との関連が深い。」¹

コンコルスキー氏によれば、労働の性質の変化による新生の疾病に加え 新生のリスクは“従来型の”疾病に対し連鎖反動的な効果を持っている。「事故予防の欧州安全衛生週間て我々か気付いたことは、例えばストレスなどて関係する新たなタイプの事故かあるということてす。従って、ストレスと心理社会的問題などての新たな特徴か、突然に新しいタイプの事故に結びついていることかわかります」と同氏は言う。

産業経済からサービス経済への移行は、欧州全体で致命的な事故のゆるやかな減少につながっている。但し、欠勤3日以上の外傷率も下がっているもの、近年では予想外に横ばいとなっている。欧州統計局 (European statistical agency) の EC 統計局 (Eurostat) の数字ては、1994年から1996年までの欠勤3日以上の外傷は68%減少し、1996年から1998年ては33%減少しているか、1998年から1999年ては2%~3%上昇している。早期の減少は王に男性、若齡労働者、製造業および運輸業の被雇用者て関係していた。しかし、多数の女性を雇用している産業部門ては、1990年代後期に事故率のわずかな上昇かあった。

コンコルスキー氏は、全ての作業場ての事故発生率の“停滞”を、労働の質的变化の予想外の影響によるものとしてている。「これは里か白かという話てはありません——これらの問題は連結しており、我々が予測しなかつた幾つかの組み合わせによる影響かわかります。事故の質は違うかも知れませんか、滑る、つますく、倒れる、その他の事故のタイプは、依然として非常に高い件数て起きています」と同氏は言う。

コンコルスキー氏は、新生のリスクの確認は非常に重要な課題てあると見ている。例えば、欧州安全衛生機構は、人口統計学的な変化、職場組織の変化、製造テクノロジー的变化、契約による協定の差、労働時間の問題などての知識をまとめており、これらかどの程度安全衛生福祉に影響を与えるか調査している。「我々はそういつたリスクを特定する優れた土台と構造を持っています」とコンコルスキー氏。「しかし我々ての主な問題は、リスクについて豊富な知識を持ってているたけてなく、実際に適切な解決策と優良規範を探せるようにすることてす。これは我々の仕事の最も難しい部分てす——優良規範を見出し、それを確実に伝達すること。欧州安全衛生機構の重要な目的の1つは、新たなリスクを割り出す効率を改善しようて試み、新たなリスクの確認から積極的な予防まての時間を短縮することてす。」

欧州の拡大

欧州連合は拡大する直前にあり、新たに10カ国—キプロス、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロヴァキア共和国、スロヴェニア—か2004年5月1日に加盟することになる。ブルガリアとルーマニアは2007年まての加盟を希望している。トルコの加盟が可能かについての状況はまた明らかてではない。欧州の拡大は、欧

州安全衛生機構とその仕事すなわち EU 全体で労働安全衛生の基準を作ることに、新たな課題をもたらす。欧州安全衛生機構は、候補国の“中心”と共に働いてきており、PHARE (Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy) を通して、危険物質についての安全衛生週間 (European week) を促進する人的 経済的資源を持っている。

コンコルスキー氏は、候補国の安全衛生パフォーマンスレベルに差があり、拡大 EU 全体で一定の基準を設けようとする試みのリソース面での桁外れな影響を認めている。全ての候補国は、EU 指令の必要条件を満たすよう法律を定める必要があるか、新しい国内法の遵守はまた別問題である。「立法上の観点では、これらの国々は十分に準備されています」とコンコルスキー氏は言う。「もっと心配なのは、法律をとのようにして施行するかということです。というのも、規制から実際の労働生活までには長い道のりがあるからです。」

加盟国の安全衛生実績を改善するために必須の要素は、雇用者と被雇用者の間に効果的な協議を確保することであろう。したがって、労働安全衛生のための効果的な三者システム (安全衛生の行政機関、雇用者連合、労働組合) を確保するため、多大な努力が必要となる。国家、地域、産業部門、企業レベルで安全衛生インフラを促進するためには技術的なサポートが緊急に必要なとなるか、作業場レベルで実際の物理的リスクを下げるための多くの作業も必要である。

コンコルスキー氏は言う「これらの候補国か、加盟 15 カ国の安全衛生レベルの平均に沿うことができなくても驚くには値しません。また、従来の安全衛生リスクが依然として優位を占めており、事故率は EU15 カ国よりもはるかに高いことも知っています。熱、危険物質、その他の典型的なリスクへの曝露について話すとき、そのプロフィールは非常に厄介で、我々はそれらの領域に重点を置く必要があります。追いつこうと努力するために、莫大な人的 経済的資源と政治的意志が必要となります。」

しかし、コンコルスキー氏によれば、候補国は 1 から始めているのではない「全ての国は労働監督官を持っており、国によってはいくつかの研究機関があります。課題は、適格で有効な労働監督システムのために、適切な人的 経済的資源を確実に使用できるようにすることです。多くの国が自国のシステムを完全に再構築し、ILO の基準と西ヨーロッパのモデルに従って労働監督の概念を変更しなければならなかったため、これは未だ発展途上です。」

将来設計

過去 20 年間、ヨーロッパはサービス経済への劇的な移行と共に、仕事の組織化の方法や手かけた仕事のタイプに大きな変化があった。我々が見てきたように、この変化は新たな心理社会的リスクの出現と、従来のリスクに対するそれらの連鎖的な影響とにつながった。中央および東ヨーロッパの 10 カ国を含めるヨーロッパの拡大は、EU 全体として従来の産業リスクの普及率を高めることになる。貿易が増え、西ヨーロッパの企業が製造プロセスのために低賃金の東ヨーロッパの労働力を活用するに従い、これらの古典的なリスクが加盟候補国にさらに輸出されることになるかも知れない。東西のギャップは、狭まる前に拡大する可能性がある。

コンコルスキー氏は、今後数年間に安全衛生福祉を支配する人口統計学的問題を予想している—欧州安全衛生機構とより広い安全衛生コミュニティとが取り組む必要のある問題である。「ヨーロッパでは、劇的な人口統計学的変化があります—労働力の高齢化と、我々の経済を維持するために労働者を確保する必要性です」と同氏は言う。「労働の組織化方法と実施方法、契約の種類が変化し、自営業数が増加することになるでしょう。我々の従来の安全衛生の手段と対策は、これらの変化を解析するには適切ではないかもしれず、我々のインフラを適合させる必要があるでしょう。労働力の移動性が高くなるにつれ、疫学的研究は更に困難になります。1 年に何度も仕事を変える人をどのようにしてフォローすれば良いのでしょうか？」

EU 内での労働者の自由な行き来で、労働市場がいつそう動的になり、その結果として、管理がより困難となる。サービス部門は拡大し、ヨーロッパ全体で、機械や原料を相手にするのではなく、クライアントや患者や顧客を相手に働く人の割合が増えるだろう。「これによって、職場での暴力、脅迫、ハラスメントなどの問題の増加につながるでしょう」とコンコルスキー氏は言う。古典的なリスクと新生のリスクが混じり合い、安全衛生管理はこれまでになく複雑になる—安全衛生コミュニティのメンバーか、より現代的な方法で対応しなければならない変化である。対応の 1 つは労働安全衛生に関する EC 戦略で既に定められており、リスクと職場での適切な解決方法についての情報を収集・伝達するための“リスク観測所 (risk observatory)”

を設けるよう 欧州安全衛生機構に求めている。

しかし最も大きな課題は、優れた安全衛生パフォーマンスを労働生活の基礎的な部分にすることである。コンコルスキー氏によれば「我々は、安全衛生と仕事の質を、単に少数の人々が働き尽力する隙間の領域ではなく、我々の方針全体の重要な部分にする必要があります。我々は、安全衛生が市民社会の礎石であると理解されるようにしなければなりません。安全衛生の問題を管理せずに、どのようにして 2000 年のリスボンサミット⁴の目標、すなわち世界で最も競争力のある知識経済を達成できるでしょうか。これは、単に欧州安全衛生機構や既存の産業に対する問いかけてはなく、全ての方針分野にわたって、安全衛生を統合化された原則にすることに関係しています。」

参考文献

- 1 European Commission (2002) Adapting to change in work and society a new Community strategy on health and safety at work 2002-2006 Commission for the European Communities, Brussels, I 1 03 2002, COM(2002) 118 final, Available at [http //europe.osh2Leu.int/systems/strategies/future/com2002_en.pdf](http://europe.osh2Leu.int/systems/strategies/future/com2002_en.pdf)
- 2 Accidents at work in the European Union Available from Europa, at [http //europaeu.int/comm/employment](http://europaeu.int/comm/employment)
- 3 Dupre D (2001) Accidents at work in the EU, 1998-1999 Statistics in Focus - population and social conditions 16/2001 Available at [http //vsAVw.av.se/statistik/dok/0000138.pdf](http://vsAVw.av.se/statistik/dok/0000138.pdf)
- 4 The Lisbon summit "Economic reform and social cohesion in the knowledge economy" European Council special meeting, Lisbon, 23-24 March 2000,

安全衛生に関わる政治的動向（英国）

英国の安全衛生に関する政治について

The politics of health and safety in the UK

John Rimington 著の評論「英国の安全衛生に関する政治について」は三部から成る。第一部では 英国安全衛生委員会 (The Health and Safety Commission) および安全衛生庁 (The Health and Safety Executive) が創設された経緯について、安全衛生庁長官 John Rimington が考察する。

第一部 安全衛生委員会および安全衛生庁 (The Health and Safety Commission and Executive)

1974年に制定された労働安全衛生法 [The Health and Safety at Work etc Act 1974 (以下 HSW 法)] によって創設されたシステムか、三十年間英国の安全衛生をめぐる政治の中心となってきた。このシステムは、HSW 法の双子の機関である労働安全衛生委員会と労働安全衛生庁 (以下 HSC と HSE) そそのクライアントである英国のほぼ全産業と関連の国立科学専門、職業訓練機関で構成されている。ここで言う政治とは、これらの組織の関係であり、また英国政界との関係である。

私の「政治」の定義は、定義の一つにすぎないのであるか、既得権益を有する組織間の争いを軽減し、共通の問題の解決策を考え出す過程であろうと考えている。英国ではこのような過程を職分とするのは一般的に大臣および国会である。我が国の行政制度では、公務員は行政機構によって意見の不一致を解決し、利害衝突の解決は政治家に委ね、既得権益を持たずに公益のために奉仕することか期待されている。本文を読むと分かることであるか、この理想的システムは安全衛生の「新しいシステム」においては、大方機能しない。HSE の職員は国家公務員であるか、同時に一種の政治家のようなものであるからである。

HSC および HSE (以下、HSC/E) は、革新的法律の産物であり、HSC は政府省庁から独立した機関であって省庁の機能を委譲されているのであるか、政府機構の一部を有している。即ち HSC の管理下で国家公務員か HSE を構成しているのである。これだけでも他の殆どの特殊法人とは異なっている。

HSE もまた現代式の政府機関とは異なっている。政府省庁の一部ではなく法人組織である。例えば、HSE に対して訴訟を起こすことも可能であり、HSE 長官は正式には公務員ではなく、政府から任命される組織の長 (a statutory office-holder) であり、著名人である。

英国の政治家と官僚の世界では、中央集権と分権の終わることのない綱引き競争が気違いしみた状態にまで達している。そのなかで、このような革新 (innovations) は一時代を画する特異な出来事である。従って、HSC/E かのように進展してきたかは興味深い。またより広く大きい事象の標本としても興味深い。HSC/E 創設の種は労働省の歴史のなかに埋まっている。戦後の労働省官僚は、彼らか管理していた多くの巨大事業は、(雇用事業だけでもおよそ四万人を救えた) 大臣の細かくうるさい監督のもとでは機能せず、成果も上からないと確信するに至った。しかしながら、一時流行した「コーポラティズム/協調組合主義 (corporatism)」として知られる政治概念がなかったならば、HSC/E の萌芽はなかったかもしれない。この概念は政治とは様々な分野の既得権益間の交渉であるというもので、現実には、そうであった。この概念の普及は労働組合の政府への参加の増大によるところ大であった。後の雇用省 (Employment Department) はこの事をよく認識していた。

職業訓練制度への雇用省の支配を大幅に拡大するという決断か、前述した革新の引き金となり、政府と産業界の間を調停する能力のある機関が必要となった。そこで 1973 年雇用職業訓練法 [The Employment and Training Act 1973 (以下 ET 法)] の下で、それぞれ雇用と職業訓練を担当する 2 つの下部機関をもつマンパワー委員会 [The manpower Services Commission (以下、MSC)] を設置した。雇用省はこれに倣って安全衛生分野において政府と産業界の間の調停役として HSW 法の双子の機関を創設した。

1988 年に MSC が廃止され、HSC は現在まで存続してきたのは何故なのかという疑問は興味深い。ここではとりあえず次の答えて十分だと考える。HSC/E をめぐる政治の歴史は分権という特別な制度とそれに関連する考え方、つまり政治の多くの仕事は純粹に政治的なものではなく、容易に大臣から引き離すことか可能であるという考え方の現在唯一存在する長期に亘る実験の一例を示していると言える。

助言仲裁斡旋機関 (The Advisory, Conciliation and Arbitration Service) の創設を含む

1973年から1975年にかけての一連の法制定の立役者は、雇用省副長官ジョン・ロック（John Locke, a deputy secretary）であった。非常に頭の切れるインテリで、独裁者であるにもかかわらず行動の前に多くの組織と協議することを真摯に信じていた。エリート官僚の典型からはほど遠く、統計学者で反官僚。ゆったり構えて歯に衣着せぬところと変はイテオロギー、それに当時雇用生産性担当国务大臣であったハーバラ・キャノスル（Barbara Castle, the Secretary of State for Employment and Productivity）との友情を利用しているとしてホワイトホールでは非常に嫌われていた。ロックは1968年に運輸省（Department of Transport）から女史に伴って雇用省に異動した。

ロックはET法およびHSW法両方の主な立案者であった。ある時、後者に関してローヘンス委員会というのかあることを発見した¹と言ったことかあった²。1972年ローヘンス報告²公表の責任者であった国家公務員は、本文（拙文）の著者である。そしてHSE法制定に向けローヘンス報告にある提言を取り入れるよう大臣、省庁官僚、外部機関の説得に苦闘していた（1972年-1974年）ロックを助力した官僚は、ジェニー・ヘーコン（Jenny Bacon）であった。この二人は1983年と1995年にそれぞれHSE長官としてロックの後継者となった（リミントン1983年、ヘーコン1995年に就任）。この使徒的引き継ぎが本文中の分析を可能にし、大きな助けとなった。

ローヘンス革命

ローヘンス報告の意図は、危害からの国民の保護に関して政治家の介入をあまり必要とせず直接、あるいは職務上関係のある者が実施可能な解決策を彼ら自身で決めることかできなければならないという考えのもとに、自主管理による国の安全衛生制度を創設することであった。ローヘンス以前ほぼ一世紀半に亘り、産業上のリスク（industrial risks）に関する法律および機関は緊急事態や新しいハサートの深刻化に反応して方針なき展開をしてきた。最初は王に労働者の保護に限定されていたか、1870年代までには列車事故や産業公害などに対応して「国民の保護」の局面は進展していった。その結果は、法律と組織機関の重複、矛盾などの混乱であり、また全般的に時代遅れなものであった。ローヘンス卿は、これは産業界の「無関心な」態度と相まって事故の継続的削減の失敗の最たる原因であると指摘した。

ローヘンス卿の報告は事故削減の主な責任を政府より産業界の求め、考え方や態度を変えることを目指すという画期的な取り組みを提言した。以上の事に関連して報告は次のように記している

- 1 特定の解決策を命令、強制するのではなく、安全衛生関連の膨大な法律の全てを整理し、目標を定め、柔軟さを認める法律に新しい原則に従って書き変えるべきである。
- 2 関連の監督機関および科学専門機関を政府省庁から切り離し、新しい権能を持たせるべきである。
- 3 これらの機関は執行権を有する新しい国の権限を備えた産業界と安全衛生に関係のある国民を代表する新しい組織で管理されるべきである。また、大臣の細かく厳しい管理の下ではなく、大臣の広範囲にわたる政策方針に導かれて機能するべきである。

これらの提案はHSW法に盛り込まれ具現化した。しかしながら、これまで見てきたようにHSW法はローヘンスが提言した執行権を有する幹部と、持たない幹部で成る単一の権能組織ではなく、HSCにHSEが連結した組織を作り上げた。この理由については様々な見解が述べられてきた。一例をあげると、HSC内の産業界代表がHSEの監督機能へ過剰に介入することを排除する必要からたというものがある。実際には、職員が国家公務員であるHSEとの関係から公務員省（Civil Service Department）がとった立場が決定的要因になったのはほぼ確実である。いずれにしても「HSEは大臣に助言する義務がある」という条項をHSW法には入れず、大臣がHSCに相談なく⁴安全衛生の分野で行動を起こしてはならないと規定した慎重さは、HSEに大臣を介入させない³、また政策決定の全権をHSCに与えてその役割を政治的道標である北極星と位置つけることを協調する固い決意を示唆している。因みに、ロックがこれらの提案を行った時、自分がHSEを運営することになるうとは全く思っておらず、そのような野心も確かになかったことを付け加えておきたい。

この双子の新しい組織体は、雇用省のHSEの前身労働安全衛生省（Department of Occupational Safety and Health）と比べてあらゆる意味ではるかに大変であった。雇用大臣がHSC/Eの責任

者 (sponsor) として任命され、HSC/E の財源となったのであるか、HSC/E は六省庁の職分を引き継いだ。これらの殆どは依然国会議員としての責務を有していた。その結果、HSC/E は一人たけてなく何人もの省庁の大臣や役人の対応に日々追われることになった。加えて、HSW 法は特定の問題において HSC/E の代理になる政府省庁を HSC/E が任命する権限と HSC/E が政府省庁たけてなく欧州委員会のような国家を超越した組織の代理をつとめる権限も与えた⁵。HSC 内に地方自治体代表を含むため、HSC/E は地方自治体 (LAs local authorities) と直接関係をもつことになった。HSW 法では、地方自治体か商店などのサービス事業場 (service premises) を担当するとあり、その行政基準を設定することかできるようになった。そのうえ、関連規制機関 (例えば、消防、公害防止など) と関係するようになった。

このようにして、行政上の複雑な網のような組織体が始動した。全ての組織を管理しなければならなかったか、それぞれか異なった形態と命令責任系統を有していたのであった。この段階で HSC/E は余りに多くの親戚のような組織を背負わされて苦闘していた。一方、ホワイトホール (英国政府) には HSC/E に匹敵する調整や組織化する力もなく (この状況打破の必要性を認識していなかった)、中には HSE の「一部」を依然として「自分の」勢力範囲と考えている政治家もいた。しかしながら、このような状況で運営可能にする重荷が HSE に全面的にかかってきた。

HSE 法は全く初めての領域にも HSC/E の権限と職分を拡げていった。特筆すべきは病院、教育、防衛等の施設を含む政府施設 (crown premises) である (軍隊、消防、救急隊の訓練中の安全確保が例に挙げられる)。自営業者にも適用された。更に重要な条項は、いかなる活動においてもそれによって生じる危険⁶ から国民を守るというものであった。この規定の範囲の広さには驚かされる。加えて、HSC は法制定権限を与えられたも同然であった。何故ならば、HSC により新たに提案される安全衛生規則は、高度に専門的内容であり、ずばぬけて優秀な専門家と協議の上決められるため、誰も殆ど反論できないたけてなく、HSW 法には今までにない異例な条項かなり、それによって主要な法令を無効に、あるいは改正することかできるのである。

HSE は四千人を越す職員を擁する巨大組織である。多くの職員は他種多様な学問分野において極めて優秀な専門家である。また、禁止 是正通告などの法的手段たけてなく、不動産への立ち入り、物品または物質の押収という警察以上の権限を与えられた。戦時下を除いては英国の法制度において大臣の支配力か HSC/E に対してよりずっと強く及ぶ機関たてさ設立されたのは稀であるか、ましてや HSC/E のように、これほどの権限のある機関か多くの同意と国会での言い争いも殆どなく設立にこきつけたのは非常に稀なことである。ロノクは法制度の革新以上の法制度の奇跡を成し遂げた。おそらく、ロノク自身の相当な決意はもちろんのこと、逆説的に政治の重要性か抑えられた結果ではあるか。もう一つの要因は、産業界である。HSC/E の広範囲にわたる強い権限は、産業界の中樞まで達するため、もし HSC の産業界代表に HSC/E を支配する力か与えられなかったならば、ロノクの偉業は成し遂げられなかったであろう。

安全衛生に関する歴史の構成要素

余りに大胆な構造組織は、数多くの明らかな難題のためにすぐに崩壊するだろうと誰もか考えた。安全衛生の成り行きに対して大臣の責任かもはやないとすれば、直接の関わりのある、あるいは政治上差し迫った責任を優先して大臣は予算を十分確保し、指示をアか得なければならぬであろうか。政府の代行のみが国際的な取り決め (協定など) の交渉をすることかできるのに、HSC はこのような場合どのように影響力を最大限与えることかできるであろうか。安全衛生分野に利害関係がある幾人もの大臣かそれぞれ矛盾する要求をするのを何によって防ぐことかできるであろうか。どのように HSC は様々な異なる既得権益の代表であり得るであろうか⁷。また、どのように交渉を進め、どのように執行権を行使できるであろうか。全体の取り決めのなかに産業界の支配か暗黙のうちに了解されているのに 従属的立場にある HSE が産業界の既得権益からの支配を避けることかできるかとうか議論の余地かあった。間近に接する省庁官僚か権力の座と政治に関係する情報の流れから遠い所にいる HSE の職員 (国家公務員) を日常的に困惑させ、沮喪させかねないという懸念もあつた。二週に一度会議を開いて極め事をする HSC のような組織が、時間単位で行動し決定を下す大臣や官僚にどのように応じることができるであろうか。大事故が起きたとき HSC が取り扱うべき事態に政治家が突然強引に介入し、また感情や偏見が支配した場合、HSC は「独立性」を守るためにどのような犠牲を払うであろうか。

か。(HSCの独立性を維持できるか疑わしい)

これらの難題は全て実際に存在し、また予見できたことであったか、ロッキは念頭からこれらを追い払っていた。安全衛生をめぐる政治の歴史は、安全衛生問題が生み出す緊張関係(論争)と、それにもかかわらずとのように生き残ってきたかについての歴史である。しかしながら、最初に予見できなかったことは、急速な国際化、主に大事故により着実に高まる国民の意識、「責任と賠償」文化の始まり、現代技術のリスクの性質と規模に関する専門家の理解の深まりであった。そしてこれら安全衛生の複雑さ 扱いにくさ(テリケートさ)を著しいものにさせるであろうことや、重要性を押し上げるであろうことも予見できなかったことである。

分析を始める前に、もう幾つか難題について触れておかねはならない。大企業が関係しているにもかかわらず、「大きな政治問題」と比べれば安全衛生の議題としての重要性は低い。しかし反面、危害(harm)に関しては劇的で非常に感情的であるために大変な注目を浴びる。産業活動で生じるリスクは実在し、また多いにもかかわらず、実際に被害に会い、また目撃する人は比較的少ない。しかし想像はとんどん広がっていくことが多い。事故が起きるとすぐ措置を講じるよう皆が要求する。そして何らかの対応が政治的に必要になるか、分別ある者から見るとその対処法は実状からかけ離れたものである。このような政治的対処法を試みる者の観点からすると、突然の大騒ぎは不規則な間隔で起こり予想できず、起きると強烈である。彼らは専門知識、技術に基づく迅速な措置を要求するか、専門的であれば何でもよしとする。彼らの対処法が産業リスク(industrial risks)「真の(real)」パターンと一致したとしても、それは偶然である。リスクの真のパターンを全て認識するのは極めて困難である。従って、リスク防止のために不断の準備を怠らないよう努めなければならない。

その上、リスク評価の目的が政治的である場合、それぞれの専門家によって評価が極端に異なる可能性がある。例えば、一般の人々の想像では、原子力発電所の事故のリスクは大きい。しかし、英国の原子力発電所はほぼ四十年間高い生産性で操業しているか、重大な放射線漏出事故はどの発電所でも発生していない。

安全衛生は行政が健全であっても、長期的には政治なして済ませられる分野ではないという結論に至る。確実で決定的な答えはなく、あるのは予防(対策)と対応(策)だけである。極めて突発的な問題を扱い、嫌になるほど専門的である分野から政治家が遠ざかったとしても全く不思議ではない。しかし一方では、大災害が発生すると、時の神(ex machina)よろしく現れる権利を確保し、鬼退治をして引っ掻き回していくのである。

1974年から1990年にかけてのHSCをめぐる政治の命運

HSCとHSEの目的と命運は切っても切れないか、この第一部の残りの部分ではHSCに焦点を合わせて話を進めていくことにする。次の四つの質問を念頭に置いておいて頂きたい

- (a) HSCは何を成し遂げたか。最初の目標をどれだけ達成できたか。
- (b) 前に列挙した困難にもかかわらず、何故存続しているのか。
- (c) 現在の形で今も役に立っているか。
- (d) HSCの歴史から英国の政治制度の特性と分権の実践面について何が学べるか。

第三部でこれらに対する私なりの答えを出してみようと思っている。

初めの方で述べたように、創設時のHSCの存在理由は、「リスクを作り出す者とリスクにさらされて働く者」⁸の受託機関として安全衛生制度の管理と法律による監視を行うことであるとされた。二番目の役割は、HSCの国家公務員(HSE)を監督すること、および政治的保護を与えることである。HSCは委員長と次の代表委員で校正されることになった。雇用者の組織(三名)、労働組合(三名)、地方自治体(二名)、および関連組織(専門家の組織、専門機関もこの中に入る)である。従って、HSCは本質的に「政治組織」であった。その影響力の強さは、結局代表員あるいは支持基盤の政治力と彼らの辞任を引き起こすであろう困却度合によって決まってくる。実際には、初期には八名の代表委員と議長の九名のみが任命された。これが堅固で結束力の強い機関という利点をもたらした。

専門家団体、科学専門機関代表が故意に除外された理由は、疑いもなく委員の数を少なく保ち、政治力を強め、ボクシング場(HSC)を経験豊かな闘士のみ独占させるためであった。また内容を簡単に説明できないその他多くの関連団体を入れる理由も除外する理由もなかった。

それでも初期の委員は、決して大物ではなかった。一代目委員長ビル・ノブソン(Bill

Simpson 後に Sir William) は、抜け目はないか地位はあまり高くない労働組合役員で、その他のとの代表委員も「有名」ではなかった。従って、HSC のような種類の政治力は最初からその時の政府の善意と支援組織の熱意の度合い、それに一般の人々か示すかもしれない HSC の仕事への興味のようなものに依存していた。

最初のうちは HCS に対する多大な善意があった。ロノクか指摘したように、HSC は二つの政党による産物だった¹。保守党政権のもとで HSW 法案か提出され、労働党政権のもとで可決された。HSE の分野拡大のため 最初に豊富な資金か用意された。また労働組合の熱心な支援と感情に左右されず信念を持っている英国産業連盟 (CBI) からの支援もあった。これには CBI と労働組合会議 (TUC) のそれぞれから高い地位の役員 (a senior official) を HSC に任命するという重要な支援も含まれていた。これによって、協議か最も重要な HSC の役割であるか、その監視と様々な有力組織と連絡を保つこと、HSC の「真の」雇用者と労働組合員への情報を提供すること、これらを可能にする仕組みか作り上げられた。しかしながら、三番目の要因である一般の人々の関心については空白領域であった。これについては、1981 年に雇用特別委員会 (the employment Select Committee) による HSC/E 業務ないよう審査報告書のなかで改善を強く勧告している⁹。

HSC は最初にある約束事を決めた。これは何年もの間 HSC の運営方式を形作ることになった。一つ目は、投票を行わず、常に話し合いて意見を一致させて進めていくことである。時間はかかるか、非常に強い一体感を生み出した。そしてその結果を HSC 代表委員か属するとの組織もその時々のか状況 (例えば政権交替) を自分達の利益のために利用しようとしないうのもであった。二つ目は、政策決定の権限を保持して HSC の法定任務の実行を HSC/E か始動した時から直ちに HSE に委任するというものであった。三つ目は、やろうと思えばできることであったか¹⁰、HSE に政策について助言してくれる職員の派遣を強要しないというものであった。しかし、目先かきくロノクには、彼か管理する政策部 (policy branches) を創設することを認めた。二つ目と三つ目の約束事か HSC の HSE とのかその後の具体的関係を作り上げた。それは、HSC 委員長 (専任) は「proto-minister」であり、HSE 長官は「事務次官」(permanent secretary) という省庁のモデルになることであった。そしてこれは、英国政府 (Whitehall) 省庁の HSC/E についての認識もであった。

運悪く委員長と長官は全く反りか合わなかつた。唯一の共通点は、公共への露出 (報道機関に注目されること) を嫌悪する彼らの個人的性格のみであった。二つ目の難しい問題は、今述べた二人の宣伝嫌いかの結果であるか、HSC/E の名前か与える印象という重大な問題であった。同じような名前と職務も同じように見える二つの機関が存在するという紛らわしさだけでなく、昔のよく知られた多くの名前 (昔の部署の) か無名の HSE を構成しているということも人々に誤解を与えた。一般の人々は、昔のよく知られた名前と HSE は関係がなく、工場監督機関 (Factory Inspectorate) か「HSE」と名前を変えたのかと勝手に決め込んでいた。この印象は未だに消えずに残っている。

HSC の初期の歴史はあまり印象の良いものではない。労働力 (被用者) 安全代表の任命と訓練を労働組合か行うべきか否かという、完全に内部の政治的論争に多くの時間か費やされた。結果は労働組合側の勝利に終わったか、それはピュロスの勝利 (Pyrrhic victory) (犠牲か多くて得た引き合わない勝利) であった。雇用者側はこのことを許さなかつたからである。一般公衆のための安全衛生における最初の大きな試練では、HSC の躊躇を目立って印象付けてしまった。青石綿と茶石綿の使用を禁止すべきか否かという決断をくずくすと延したため、人々に恐怖を与え、非難されても当然という高い代償を払うことになった。HSC の構造をみれば不思議ではないか、「一般公衆の安全」に対する責任を殆ど理解していいないことを露呈した。これは、1985 年までは是正されることはなかつた。その年ブラントフォートサッカー競技場で火災か発生し、五十六人の観客か犠牲になった。HSE は怠慢容疑で告訴されたか、実際には火災による事故はいつ起きてても不思議はないと、消防当局にその危険性をきちんと警告していたことか判り、無罪となった。

一方、HSE は第二部で説明する内部の深刻な問題にもかかわらず、後に世界の先駆となることになる重大なハザートの抑制法と法律の整備を着実に進めていた。また同時に、国立科学専

門機関との強い結びつきを作り上げていた。これは 1974 年のフリノクスハロウの大爆発の余波に対処する必要から始まり、キャンウィ島の有害施設の集中から生じた問題を解決するために原子力公社 (the Atomic Energy Authority) と始めた研究を続けて、1980 年代初頭に大幅なリスク削減に成功し、長い物語に終止符を打った。

時が進むにつれ、36 ペーンで挙げた HSC の政治上の地位を決定する三つの主要な要素の重要性が変化し、時には予期せぬ影響を与えた。しかし委員会が国民にとって重要な存在になることはなかった。

政府 (government and ministers) の善意という意味での蜜月時代は 1979 年のマーカレント・サノチャー政権の到来で突然終わりを告げた。サノチャー政権は初期には規制による企業への負担の軽減と、公務員の大量削減に役頭していた。全体に必要な 25% の増員を終えたばかりの HSE にとっては極めて大きな打撃であった。しかしサノチャーは、HSC/E に対して特に悪意を示すことはなかった。HSC/E の存在は、大臣の目には殆ど入らなかった。1983 年、雇用大臣トム・キング (Tom King) は新しい HSE 長官の任命を承認し、その際に軽い調子で意見を求めた長官に対して “静かにしておくことです” と訳ありげな言葉で答えた。

実際、HSC の新しい委員長ジョン・カレン博士 (後のカレン卿) (Dr John Cullen, later Sir) は、皆が尊敬する実業家であった。彼は HSC/E をもっと国民に知らしめ、良い印象を与えるよう努力しようと決意した。セラフィールド (Sellafield) の事故、アヴィステット (Abbeystead) の給水施設の不可思議な爆発事故、パントニイ (Putney) のガス大爆発事故、これら一連の事故によって産業活動による深刻で大きな危険に対する国民の意識はすでに高まっていた。さらに、海外ではホーパル (Bhopal) とチェルノブイリ (Chernobyl) で起きた巨大大事故によって意識はますます高まっていた。この時期、カレン博士と私はテレビに出演した。これによって少なくとも HSE に関しては人々の心の中に HSE に対する具体的な何かを作られ始めた。

HSC に大物が任命されるようになり、HSC 内の産業界の力は徐々に大きくなっていった。その中には、地位の高い労働組合役員、最初レイ・ハクトン (Ray Buckton)、その後アラン・タフイン (Alan Tuffin) が任命された。雇用者側代表には、グラクソ社 (Glaxo) のアラン・レイパー博士 (Dr Alan Raper) がいる。レイパー博士は、1986 年から 1988 年にかけて、1988 年の健康有害物質管理規則 (the Control of Substances Hazardous to Health Regulations 1988) への産業界における合意成立に重要な役割を果たした。HSC/E に以前は欠けていた委員長と長官の間の不可欠な協力と共感か、HSC がよりよく機能する助けとなった。

今までの雇用大臣の HSC/E に対する態度は、彼らの性格や出来事、事件によって様々であるか、HSC/E の存在が目立つようになるにつれ、大臣との間に常に変わらぬ緊張状態があることか明らかになってきた。労働組合員を含む委員会 (HSC) が準政府機能を有していることに保守党は当然疑いの目を向けた。また 1984 年以降の労使関係と労働市場改革を含む根本的対策を断固推し進めていた政府にとって奇妙なほど異常なことであった。しかし、HSE の存在は必要であり、有能であるとますます認められようになっていた。元保健大臣ケン・クラーク (Ken Clarke) は、個人的意見として “HSE は色々うまくやっているよ” と言った。しかし HSC は同じように必要であったのだろうか。1988 年、ノーマン・ファウラー (Norman Fowler) 雇用大臣は、マンパワー委員会 (the Manpower Services Commission) の委員を解雇し、雇用サービスの管轄を雇用省に編入した。HSC の将来についてもこの時論議されたはずだが、何故生き残ったのだろうか。

HSC は賢く運営されていた。大きな政治問題においては強い影響力を有する労働組合の有力代表委員が王に指導していた。HSC は任務と高潔さにおいては妥協することなく、反感をかうであろうことは全て避け、反抗的態度を一切示さないよう細かく気を配って行動した。省庁大臣と官僚の要望には全て積極的に応じた。雇用者側の支援のもと、HSW 法で定められている主要な改革計画の実行と炭坑労働組合が激しく反対したか、絶対必要な炭鉱法の改革を開始した。ファウラーは一つの新制度を取り入れたことで自己満足していた。これは、HSC/E の存在感が国民の間で大きくなったことを示していた。一般公衆を代表するという明確な目的で、ファウラーによって委員に任命されたのは、目から鼻へぬける才女レイチェル・ウォーターハウス (Rachel Waterhouse) であった。

HSC/E は 1980 年代を通して数々の重い責任を引き受けながら絶え間なく領域を拓けていった。

それらは次のとおりである。国立ガス供給システムの安全規制、危険物質運搬安全規制、殺虫剤（農薬）安全規制、北海油田安全規制、鉄道安全規制。HSE は、コスト効率の大幅改善に成功したことを証明することかてきた。1991 年までに HSC/E は、一般の人々からの尊敬と全面的に HSC/E を認めているわけではないか、政治家からの尊敬の点で頂点に達した。長官は HSE 職員に重大な困難が待ち受けていることを警告するの必要を感じた。この理由を理解するには、第二部で最初に戻って HSE の観点から出来事、事件（歴史）を考察するの必要がある。まず HSE 内部の組織と管理、次に HSC との関係、そして英国政府（Whitehall）との関係を考察するの必要がある。また急速に進展する国際情勢、特に欧州情勢を理解するの必要がある。

ノン・リミントンは、1983 年から 1995 年まで HSF 長官を務めた。
