

**厚生労働科学研究費補助金
総括研究報告書**

**リスクアセスメントを核とした諸外国の労働安全衛生制度の
背景・特徴・効果とわが国への適応可能性に関する調査研究**

主任研究者 三柴 丈典 近畿大学法学部政策法学科・教授

研究要旨

【考察及び結論】

今年度の調査からうかがわれた日本の安全衛生法政策への示唆は、「対話型安全衛生法政策（：インターラクティブな安全衛生行政＝監督取締型、司法警察型行政の対義語だが重なる部分もある）」の推進の必要性である。ここでいう法政策には、立法、法解釈・執行ないし法目的への誘導の全てが含まれる。むろん、対話が決裂したり、成立し得ない関係ないし条件下では強権発動が求められようが、それ自体は一過性の最終手段であることも多く、継続的な１次予防（災害の発生防止）や３次予防（同じく再発防止）のためには、対話と相互理解に基づく両者の認識や行動変容が不可欠となる。

そこで重視されるべきは、個々人と組織の動き、職場や業務の特性をよく観察し、必要な情報を調べたうえで要点を捉えてリスク管理できる人材の育成と、安全衛生上の課題について（専門家を含めた）チームを形成して協議したり、組織内外の資源とコミュニケーションをとり、協働的に安全衛生対策を進められる体制整備の支援であろう。データシート等によるリスク情報の伝達（いわゆるリスク・コミュニケーション）は重要な法政策課題だが、それを求めたり、理解する安全衛生人材の存在が前提となる。

また、作業関連疾患患者（及びその予備軍）の増加などの労災職業病の傾向の変化や、それらをめぐるさまざまな環境条件の変化を踏まえれば、対話には、多様な「資源」の関与が求められる。これには、公労使のほか医師・技術者を含めた安全衛生の専門家、行政の関係団体、自治体、場合によっては研究機関、労使間の関係調整能力を持つ専門家や専門機関、リハビリ機関、福祉団体その他の非営利団体、事業所周辺住民、家族などが考えられる。とりわけ労使自身と安全衛生担当者によるルール、計画、仕組みづくりへの主体的関与が求められよう。

なお、公的に正面から説かれることは少ないが、ヒヤリ・ハットを含めた「リスクの模擬体験」や、（ほんらいあってはならないことだが、）災害の「間近での体感」も、安全衛生人材の育成にとっては有益である。中皮腫やけい肺、胆管癌など潜伏期間を持つ被害への対応でも、特に先駆的な体験者にとって、リスク感性や、調査力、適切な専門家との関係構築力などが求められる。欧州で重視されているリスク最小化原則（：リス

クを除去できない場合に最小化すべきとする原則）の導入範囲の拡大に伴い、特に重要性を増すと思われる。

こうした対話とその前提となる人材育成の推進には継続性が求められるが、対応すべきリスクについて「人による優先順位づけ」ができるうえ、特段の課題がなければルールづくりなどを休止でき、継続的な取り組みやその安全衛生面以外への波及効果が企業会計にもたらす正の影響も認識される可能性が高いため、少なくとも「終焉が無い（：いくら取り組んでもキリがない）」という苦情には応えられるように思われる。

安全衛生法体系のあり方について、仮にイギリス法に依るとすれば、努力義務を含めた既存の規制の集約化（：理論的飽和の模索）と重要な原則の義務化によって簡素化を図る一方で、義務規定の柔軟な運用を可能にするガイドライン（イギリスの行為準則に相当するもの）の業種ごとの充実化により、ベスト・プラクティスや標準的な行為規範を明示する方が望まれよう。その際、既存の法規やガイドラインの多くは、そのいずれかに配分されることとなろう。

安全衛生法の合法性監督に際しても、その対象となる労使との遵法に関するコミュニケーションの必要性を正面から明文化し、行政とのコミュニケーションを促す方途もあり得る。従来、そうしたソフトなアプローチはあえて明記しない方が日本の産業実態に適っていると理解されて来たと解されるが、再検討の余地があろう。

もっとも、イギリスの法政策は、労使間の階級闘争の歴史や、「自らの安全は自ら守る」という常識観念などを基礎として、安全代表制度や安全委員会制度が機能することを前提に構築されている。労使間、労労間の緊張関係が建設的結果を生まないことが多く、回避されることの多い日本で同じ方策が妥当するか、多角的に検討せねばならない。その歴史もあり、安全衛生行政が擁する予算、権限、体制、要員にも違いがある。また、確立した法体系の再編作業には応分の手続と時間を要する。

そこで、リスク調査を含め、「安全衛生対策の必要性が高いにもかかわらず、その意識も実効率も低い」という意味で、中小企業向けの政策から優先的に講じる方途もあり得る。その際、水島報告が調査対象とした OiRA（Online interactive Risk Assessment）のような仕組みをパイロットとして政策展開を図る方途もあり得よう。中小企業者の関心が、経済性（儲かること・損失を減らせること）、個別ニーズへの即応性（困っている個別的課題への迅速かつ的確な対応）、単純明快性（説明やシステムが複雑でなく、理解し、取り入れ易いこと）、匿名性（相談しても、企業内の情報が漏れないこと）に傾く傾向を考えれば、日本でも普及する可能性はあるが、ヨーロッパでも独仏英のような大国では中小企業でもあまり普及していない理由について改めて調査する必要がある。既存の資源を活用するという意味では、全国労働基準関係団体連合会等による社会保険労務士への安全衛生教育と教育課程修了者へのメリットの提供も有効かもしれない。質的な均一性などに課題を持つものの、日本の社会保険労務士に相当する資格は欧米には見当たらず、中小企業者に信頼されている者も多いことによる。

アメリカの VPP（Voluntary Protection Plan）制度は、日本で現在立案過程にある安全衛生優良企業への認証制度の展望を図るうえで特に参照価値を持つと思われるが、（他の組織への波及効果を狙っているとはいえ、）基本的にはトップランナー対策（：分野の先端を行く者の支援）なので、日本の現状に照らせば、主に大企業向けの政策的誘導として効果を発揮するように思われる。

いずれにせよ、日本の法体系も、応分の経験と蓄積を経て現在に至っているため、新たなリスク管理政策の導入が、単に屋上屋を重ね、既存の現場対応の実効性を低下させることがあってはならない。そこで、短期・中期的視点での改善策を模索すれば、

企業等における安全衛生担当役員の選任の促進

日本型安全代表制度の創設ないしそれに相当する制度の実効性強化

安全・衛生委員会制度の実効性強化

安全衛生コンサルタント制度を含めた各種関連資格制度の普及促進

労働災害防止団体の教育力、指導力の強化と、労災発生率の高い組織の強制加入や同じく低い組織への褒章を通じたベスト・プラクティスの情報収集と水平展開

等が求められるように思われる。このうち5点目は、実質的に労災防止団体をそのモデルとなったドイツやフランスの制度に近づける意味を持つ。

イギリス労働安全衛生法（HSWA）の解説書は、労働安全衛生管理の要素を、組織の責任者による真摯で具体的な関与、構造的で計画的な取り組み、適切な人的・物的資源が利用できる条件の整備、全ての管理者による安全衛生の重視、直面課題に応じた柔軟な対応、安全衛生と組織の生産性や競争力との一体視の6点としている。

すなわち、「ルール・制度」と「人・組織の意識・知識」の相互作用を想定した法社会学的課題であり、かつ安全衛生の専門知識ないし専門家の支援を要する経営組織論的課題であると認識している。仕組みや技術の整備は重要な課題だが、その策定と運用を担う人材が育成され、関係当事者間の有機的なコミュニケーションが促進されなければ、仕組みや技術が膨大・複雑化する一方、安全衛生の実効性が挙げられなくなることも示唆されていると解される。HSEでのインタビューからは、イギリスは、EC・EUによるリスク管理政策の展開により、新たにリスク調査の文書化等の負担を負うこととなったが、元よりその仕組みを持っていたため比較的順応し易かったとの所見が得られた。

環境変化への適応に際しても、ヒト、モノ、ルール、制度を問わず、既に持つ資源の有効活用を図りつつ、そのモデルを変化させていくことの重要性が示唆されているように思われる。

【調査結果の概要】

（１）イギリス

イギリスの安全衛生法は、ローベンス報告を基礎としており、元より安全衛生の自主管理、行為準則等のガイドラインによるベスト・プラクティスや標準的な行為規範への

対話による誘導と、罰則付きの一般条項を裏付けとした悪質な事業者に対する監督官の広範な執行権限等、リスク管理政策のエッセンスを内包していた。EC 安全衛生枠組み指令発令以後の EC・EU でのリスク管理政策の展開に応じて、リスク管理原則の国内法化やリスク調査等の文書化の要請が生じたものの、元より実質的にその仕組みを運用していたため、比較的容易に対応できた経緯もある。

とりわけ特徴的な行為準則は、実質的に「法でなく、法である」という多面的性格を持ち、監督官による対話型の法執行を支える鍵となっていると解される。すなわち、性格的にはガイドラインに過ぎないが、その違反は民刑事上の責任を推定させるため、監督官は、処罰の威迫を背景にしつつ、事業者の安全衛生への取り組み状況をみながら、運用を図ることができる。

その他、以下の点が特筆される。

緊急時対応がリスク管理の原点かつ要点として規定されていること、

安全衛生に関わる者のコンピテンスの確保が行為準則に規定されていること、

監督官が技術的な専門性に応じて区分されて別個の枠で任用され、一定期間の研修とスクリーニングを経て就業するものの、一部の事件についての訴追権限を含め、法の執行権限を持つ仕組みとなっていること、

法的なリスク管理義務違反に基づく刑事責任の認定に際しては、特にリスク調査の不十分さ（：適切さや充分さの欠如）の具体化が求められるため、事後的な災害調査が鍵となり、かつ行為準則が基準とされる傾向にあるほか、結果的に事後送検が中心とならざるを得ない構造となっていること、

承認を受けた労働組合が選任するが、単に労働者の利益代表ではない安全代表が種々の法的保護を受けて実際にも雇用者のリスク管理の支援者として機能していること、雇用者が保有する安全衛生情報のみならず、監督官から情報提供を受けられる旨の規定があること、その活動や教育訓練機会の保障をめぐる訴訟が多いこと、

安全委員会も雇用者によるリスク管理のレビューアーとして重要な機能を果たしているが、快適職場形成（welfare）に関する課題の取り扱いがマストとされていないこと、

安全衛生管理の一義的責任は雇用者にあるが、安全衛生を支援する適任者（関連資格を保有していると適任と認められ易い）の選任が義務付けられ、その実現をもって雇用者が法的義務を「果たそうとした」証左となり得るとされていること、

安全衛生に関する資格は民間団体が発行しており、危険有害物質や機械器具安全、安全衛生理論やコミュニケーション、教育技法などが高度な専門知識と認識されていること、

イギリスの労働安全衛生法上、リスク管理の担保のために重視されているのは、(a) 安全代表等の活動保障に関する規定、(b) 被用者（代表）との協議の実施、協議機関の設置など労使間協議に関する規定、(c) 被用者への情報提供に関する規定、(d) リスク管理自体を義務づける規定の履行確保であること、(b)(c)の違反には自由刑を含めた制裁が科さ

れ得る定めがあり、労使間協議を重視する意図がうかがわれるものの、実際の執行ではアドバイスを先行すべき旨の公文書があり、罰則適用を最小限にとどめる意図もうかがわれること。

効果面では、HSWA 施行後、重大労災は3分の1程度に減少し、ヨーロッパでトップレベルにある旨のデータがあり、中小企業でも効果を挙げているとされるが、作業関連疾患対策では思わしい成果が挙がっていないとされている。

（２）EU～ ８９年安全衛生枠組み指令関係～

リスク管理に関する原則やPDCAサイクルの構築を含め、その実効性を高めるための施策が包括的に定められている。

以下の点が特筆される。

リスク管理責任は事業者が負い、特にリスク調査、労働者教育、情報提供、労働者との協議、安全衛生活動を担当する適任者の選任と活動保障等が基本的義務とされていること、

労働者にも事業者の指示に従った適切な業務、危険の報告、事業者との協力等が「義務づけられている」こと、

リスク管理原則として、リスクの除去が困難な場合の最小化、作業の労働者への適合、労働をめぐる条件の変化に応じた調査等が規定されていること、

指令のガイドラインに、リスク調査の目的は、職業リスクの除去のみでなく、組織づくりや労働者への情報提供、教育訓練の実施など、それを継続的に支援する仕組みづくりであることが明記されていること、

同ガイドラインで、法定要件と労働安全衛生の実効性確保の双方の充足が求められ、リスク調査がその鍵となる旨が示されていること、

同じく、その事業場に応じた予見可能なリスク全てを網羅した管理を行うべき旨や、社外工や訪問者などの外部者を意識したリスク調査を行うべき旨が示されていること、

同じく、事業場の特質に応じたリスク調査のためには、作業環境、仕事内容やその変化、労働パターン等の調査が必要となる旨が示されていること、

同じく、（心理社会的、物理的な）職業性ストレス要因が調査対象とされるべき旨が示されていること、

同じく、リスク調査の結果、リスクの可能性があるが、疾病障害をもたらす可能性がない場合、「模範的措置を基準に適切な措置を講じるべき」とされていること、

同じく、雇用者は、(i)リスク調査方法に関する一般知識、(ii)その職場での応用展開能力、(iii)自身の能力の限界と他の支援を求める能力の３要件を充たす人物を実施者に指名し、リスクに関わる情報を可能な限り提供すべきとされていること、

同じく、雇用者がリスク調査の実施者に提供すべき情報源として、リスクに関わる職務内容分析、労働者（代表）からの意見聴取、機械製造者等が提供するデータシート、

過去のヒヤリハット情報、安全衛生モニターの記録、健診から得られた匿名データ等が掲げられていること、

同じく、リスク調査の結果には、労働者、安全衛生担当者、安全代表等のアクセスの保障が求められる旨が示されていること。

（３）EU～ OiRA～

EU は 2002 年から約 5 年を期間とする労働安全衛生戦略を策定しており、2007～2012 年の戦略が中小企業対策を重点の 1 つとし、リスク調査を促進するための簡易なツールの開発の必要性を示した。これを踏まえて EU-OSHA（欧州連合労働安全衛生庁）が開発し、2012 年から WEB 上で提供しているツールが OiRA（Online interactive Risk Assessment）である。

特筆すべき点は以下の通り。

中小零細企業が、自らある程度自社事情に合ったリスク調査を実施できるよう設計されている。

(i)無料で活用でき、経済的障壁がないこと、(ii)初期操作にあまり手間がかからず、時間的障壁があまりないこと、(iii)業種ごとに分かれ、ある程度会社事情に応じたアレンジができるため、実際のニーズとの適合性があること、(iv)単純明快な質問文で構成されており、分かり易いこと、(v)行動計画の作成を支援する標準的解決策が示されるなど、労力的障壁があまりないこと、(vi)職場の内在リスクについて、「何かなぜリスクか」を含めて学びが得られること、(vii)関連法規制へのリンクが貼られた質問もあり、コンプライアンス誘導効果があること、(viii)利用者登録に際してメールアドレスとパスワードが求められないなど、匿名性が高いこと。

準備：リスク調査の方法の調整 確認：業務上の潜在的リスク要因とそれにばく露する者の確認 評価：対応の優先順位づけ 行動計画：評価を踏まえて確認されたリスクの除去や制御の方法と手順を具体化する、という 4 段階のプロセスで構成されている。

EU 内の小国で活用される傾向にあり、大国では未だ中小企業でもあまり活用されていない。全 58 ツールのうち、ブルガリアのものが 25 で最多、その他キプロス、ベルギーなどが続く。

一例としてキプロスの理美容業界用の OiRA は、理美容師協会と EU-OSHA・労働監督署が、作業関連皮膚疾患や筋骨格系障害等への対策のため、積極的な協議を重ねて策定され、実施されている。構成の概略、モジュールとサブ・モジュール、具体的な内容（情報、質問、文章）の順で合意が形成され、結果的に、その業界に関わる「何かなぜリスクか」等に関する学びが得られ、典型的な対応策も示唆される構造となっている。

活用の効果に関する具体的なデータの存否は不明だが、一例として、上記のキプロスの理美容業界用の OiRA については、約 500 人を被験者とするパイロットテストで

大変肯定的な反応を得ていた。

（４）アメリカ

アメリカ労働安全衛生法（OSHA）は、監督官による自己完結的な合法性監督による履行確保を原則としているが、使用者が立ち入りを拒絶する場所での監督官自身の判断による調査の中止、労使の代表による監督業務への立ち合い、被用者から法違反の申告を受けた場合の事業者への申立書のコピーの提供等、インターラクティブなコンプライアンス支援の要素も多分に含んでいる。

また、OSHA の立法と運用を支える NIOSH では、特定目的の資金提供を受けて、基礎から応用にわたる幅広い研究が実施され、特定の問題に関する現実的解決策の提案も行われている。

そうした体制の下に、合法性監督の補助と安全衛生条件の確立の両立、特に労使による自主的なリスク管理の推進を目指して労働安全衛生局が 1982 年に公表し、数次の改訂を重ねて現在に至っているのが、VPP（Voluntary Protection Plan）である。

この制度について特筆すべきことがらは以下の通り。

その基本趣旨は、(a)使用者による自主的取組の支援、(b)公労使による協働の支援、(c)包括的安全衛生管理システムのベスト・プラクティスの発掘にあるが、併せて有限な行政の人的資源を最もハザードが深刻な職場に注力させる狙いもあった。

その法的根拠は、労使のイニシアティブによる改善実績を基礎とした対策等を求める OSHA 第 2 条(b)にあるとされている。

VPP プログラムは、達成水準別に 3 種類に分かれており、本来は参加を通じて管理水準を向上させる点に意義があるため、「何を学んだか」が重視されるが、他方で、参加の承認自体が認証として信用付けになるようにも設計されている。

最高ランクの認証は、(i)経営者のリーダーシップと被用者の関与、(ii)職場の分析評価、(iii)危険源の除去や管理、(iv)安全衛生に関する教育訓練の 4 要素を持つ包括的安全衛生管理システムの構築、傷病率基準、過去 36 カ月間に OSHA 違反がないこと等を満たすことで認められ、他の模範としての役割を期待される。

認証後に実施の保証を求められる事項の中には、TCIR（総合事故発生率）や DART Rate（重大業務災害率）等の数値の労働安全衛生局への報告も含まれているが、OSHA 関連法規則の遵守のほか、被用者への VPP の説明、安全衛生活動に関わる被用者への差別的取扱いの回避、安全衛生関係データへの被用者によるアクセスの確保など、結果として数値に繋がり得るアウトプットも含まれている。

当初の認証申請の際にも、従来の労災の記録のほか、構築済みの管理システムの内容や、申請にかかる経営者の関与・労組の同意を书面化した文書をはじめ、社内の安全規則、安全衛生委員会の開催「時間」などのアウトプット関連資料の提出が求められている。

認証に際しては、調査チームが構成され、応募者の安全衛生管理システムの長所と短所の双方、事業所のリスク等に関する認識の有無、OSHA の規則の遵守状況等が調査される。現地調査では、視察、諸種の書類や記録の確認、労使や社外工等への面談等が行われる。

事業所の労働安全衛生の推進者には、公的な監督官と民間のコンサルタントがあり、前者は後者の経歴を持つ者が公的訓練機関である OTI(OSHA Training Institute)等で教育を受けて着任することが多い。後者となるために履修が求められる主な科目は、安全衛生法規、放射線、有害物質管理、リスク・コミュニケーション、呼吸器保護などだが、従事する業務により異なる。

安全衛生関連の資格はイギリスと同様に民間団体から発行されているが、アメリカ産業衛生専門家評議会(ABIH)等の主要団体が発行する資格では、認証、更新共に学修、実務、実績への信用にわたる幅広く高度な要件が設定されている。

VPP 参加事業所の労災発生率の推移等は調査未了ないし不明だが、公的な報告書によれば、その適用事業所数は、1982年の開始以後、ほぼ着実に増加しており、かつ中小規模事業所が約4割を占めている。

制度について指摘されている問題点として、地方局の重大災害対応記録の欠如による不適切な認証状態の放置の可能性、認証前に実施すべき被用者の医療情報へのアクセスの懈怠による不適切な認証の可能性、制度への参加により達成されるべき具体的なビジョンや指標の欠如などがある。

分担研究者

三柴 丈典

近畿大学法学部政策法学科・教授

井村 真己

沖縄国際大学法学部法律学科・教授

水島 郁子

大阪大学大学院高等司法研究科・教授

研究協力者

鈴木 俊晴

大東文化大学環境創造学部・非常勤講師

A．研究目的

本研究の目的は、規定の複雑化・膨大化、中小企業における遵法の促進と安全衛生の強化、形式的コンプライアンスがもたらす弊害への対応、立法と運用の両面で限られた行政資源の有効活用等の必要性にかんがみ、安全衛生にかかる伝統的な監督取締法体系の再編と実効性の維持向上を図るための参考素材を提供することにある。

具体的には、脱工業国であり、日本と同様に体系的な安全衛生立法を持つ英米及びイギリスの立法に大きく影響したEUのリスク管理をめぐる最新の法政策事情の背景、特徴、効果を調査した上で、わが国への導入の可能性について検討する。に際しては、特に、事業者自らが職場にある危険・有害性の評価を行い、その結果に基づいて合理的な災害防止対策を選択できる仕組み（いわゆる性能要件（分権）型規制方式）に焦点を当て、特にその法的位置づけ、実施体制、実施状況、受け止められ方等を明らかにする。

3年間の研究計画のうち最初の2年間はを中心課題とし、最終年度はを中心課題としており、初年度に当たる今年度は主にを実施した。

B．研究方法

・先ず、厚生労働省担当課との協議を踏まえて主任研究者が以下のフォーマットを作成し、分担研究者に示した。その後、2014年7月25日に実施された厚生労働省担当課と当研究班との連絡会議で、本研究プロジェクトの趣旨目的について理解の共有を図ると共に、研究分担体制及び分担研究者ごとのカウンターパートの決定、今

後の国ごとの重点的な調査課題の抽出等を行った。これを踏まえ、各分担研究者が、第一次資料のレビューに基づいて、フォーマットの項目について調査を実施した。

ただし、研究目的に資する限り、国情に応じた項目の変更を認めることとした。

1）法制度の概要と特徴

英米の関連法制度の概要及び、法律、規則、行為準則（code of practice）、ガイダンス等の法的位置づけ及び相互関係。その他、日本の法制度と比較した場合の特徴

2）性能要件（分権）型規制方式への移行状況

性能要件型の規制を体現する法政策の導入状況

リスク管理の強制ないし推進のための規定の整備状況その他、事業者自らが職場にある危険・有害性の評価を行い、その結果に基づいて合理的な災害防止対策を選択できる仕組みに関わる法政策の導入状況

リスク管理の法的位置づけ、実施状況の監督のありよう、違法性の判断基準（特にリスク調査の結果を踏まえた合理的措置の判断基準（ex.塗装ブースの有機溶剤濃度が低い場合、局排を設置しなくても許容されるか等））、労使協議や事業所自治との関係

安全衛生面での優良企業を認証し、優遇措置（労働監督の免除、労災保険料の減免、表彰等）を講じる制度の有無及

び有る場合の内容

3) 法の執行体制

監督官等の法の執行者の人員、権限、任官の資格・基準、事業場査察等の頻度、違反の摘発と対応状況等

リスク管理にかかる監督（指導）の実際

4) 事業場外資源

特に中小企業を対象にリスク管理の実施を支援するための事業外資源（安全衛生の専門家、専門機関等）の有無、有る場合の法的位置づけ、専門家の認証制度、災害疾病発生時の法的責任の配分、実際の活用状況等

5) 効果

1) ~ 4) の制度ないしその運用がもたらした安全衛生上の効果（基本的には記述統計ないしデルファイ調査となる予定）

況への強制的措置（禁止命令・改善命令等）の根拠づけ等）に集約される。

これらは、HSWA 下でのリスク管理政策の底流にあって、その実効性を失っていない。というより、そもそもローベンス報告自体がリスク管理の発想と親和的だったため当然ともいえる。たしかに、その管理政策も、PDCA サイクルの構築を含めたリスク管理の原則を定め、詳細な関係ガイドラインを伴う 89 年 EC 労働安全衛生枠組み指令の影響を受けたが、HSE 宛のインタビューでも、実質的な変化は、従前より実施事項の義務化が進んだことと、書面を用いてリスク調査を行う必要が生じたことにとどまる旨のコメントが得られた（別添資料 1 問 2 参照）。

【特徴】

・HSWA 自体及びその下のリスク管理政策には、名宛人や保護対象の範囲が広く、快適性という高い水準を求めつつ、罰則が付された一般的義務条項、それを運用する専門機関や監督官に付与される権限と広い裁量、行為準則の多面的な役割（ある面では強制規範的な基準、他面ではベスト・プラクティスを反映した柔軟なガイドライン）、コンプライアンスと安全衛生の実効性の調整を図るための行政・労使その他関係者間のコミュニケーションの重視、

それを促進するための規制の内容及び体系の分かり易さの促進、の原動力としての安全代表制度や安全委員会制度といった特徴がみられる。被用者側に罰則付きで一般的な安全衛生上の注意義務を定めた法第 7 条が背景に存在する点も特徴的である。

・イギリスの規則は、もともと法律の時

C. 研究結果

(1) イギリス

【背景】

・イギリス労働安全衛生法（HSWA）の基礎をなしたローベンス報告の骨子は、安衛法体系の一本化による遵法のための参照物の簡素化と規制目的の明確化、形式的コンプライアンスより適確かつ自主的な安全衛生活動の推進、行為準則を中心とする柔軟性のある規制、リスクの高い状

代即応性などを担保する役割を与えられ、法律の改廃等の強い効力を持っている。その意味でやや異色の性格を持つ 99 年労働安全衛生管理規則は、89 年 EC 安全衛生枠組み指令や 91 年非典型労働者指令を含めた複数の関連 EC 指令の国内法化の要請を受け、5 名以上の被用者を雇用する雇用者にリスク調査を含めたリスク管理義務を課している。これには、リスクにばく露している被用者（集団）の如何を含めた重要な結果の記録、判明したリスクへの対策のための条件整備、適任者の選任、情報提供、教育訓練などが含まれ、以下のような方針を採用している。

リスク回避を第 1 としつつも、回避不能なリスクには評価を実施したうえ、根本的対応を志向しつつ、最小化を図るべきこと（第 4 条関係）

仕事を個人に適応させるべきこと、また、個人対応より集団対応を旨とすべきこと（第 4 条関係）

技術、作業組織、労働条件、人間関係を含め、労働環境と健康の関係に関する事項を包括的にカバーすべきこと（第 4 条関係）

安全衛生に関わる者のコンピテンスの確保が重要であるため、充分に図るべきこと（第 5 条関係：L21 第 3 4 項）

計画（体系的な設計図の作成）、組織（関係者の巻き込み）、管理（監督体制と責任体系の設定）、監視（output と outcome の定期的なチェック）、見直し（1～4 の改善）を基本的要素とすべきこと（第 5 条関係）

個々人の健康記録の収集は、適切な労働衛生監査と取引関係にあること、適切な労働衛生監査のためには個々の事業の条件

に依存して設計・遂行すべきこと（第 6 条関係：L21 第 4 5 項）

雇用者は、組織内部又は外部の安全衛生アシスタント（外部の場合、安全衛生コンサルタント等）の選任により法的要件の遵守を図るべきこと、組織外部より内部の者の選任が優先されるべきこと、被選任者に対して被用者の構成等の内部事情を含め、活動に必要な情報や資源を提供すべきこと（第 7 条関係）

リスク管理において、緊急時対応は重要な意味を持つため、そうした場面に遵守すべき手続を策定し、そこに予想されるリスクの性格、対応措置等を記載し、実施責任者を選任し、必要な権限を付与すると共に、被用者の退避や、リスクが残存する状況下での就業停止などを保障すべきこと。再発防止策も講ずべきこと（第 8 条、第 9 条関係）

リスク・コミュニケーションは、被伝達者の教育、知識、経験を踏まえて実施すべきこと（第 10 条関係）

混在作業では、主たる雇用者がいる場合、彼が安全衛生条件の整備を図り、他の雇用者はそれを支援すべきこと。そうした者がいない場合、コーディネーターの選任を検討すべきこと（第 11 条関係）

社外工を受け入れる雇用者は、当該社外工とその雇用者の双方に対して、リスクや管理措置に関する情報提供、適切な指示等により当該社外工の安全衛生を図るべきであり、情報提供に際しては、“permit-to-work システム（潜在的に危険有害性を孕む作業のリスクを最小化するために開発された文書による管理制度）”の活用も検討されるべきこと（第 12 条関係）

安全衛生教育は、労働者の教育、知識、経験を踏まえ、職場リスクの変化に適應できるよう、雇い入れ時を手始めに、定期的に繰り返し、また必要に応じて臨時的に行うと共に、参加時間を勤務時間として取扱い、賃金保障すべきこと（第13条関係）

被用者が作業活動に関連する職場の重大な危険状況や安全衛生上の条件の不備に気づいた場合、雇用者に伝達すべきこと。ただし、その懈怠によって雇用者自身の法的義務が軽減されるわけではないこと（第14条関係）

有期雇用や派遣労働では、安全な作業に必要な技能や資格、彼らの遂行する職務に内在するリスクの伝達が重視されるべきこと（これは、その雇用・就業形態ゆえに構造的に生じ得るリスクへの対応と、無期雇用であれば当然になされるべき対応の最低保障の両面を求める趣旨と解される）。派遣では、派遣元と派遣先の双方がそうした情報を提供すべきこと（第15条関係）

母性に関わる安全衛生管理では、母体とその子の双方の健康が顧慮されねばならず、職場に出産年齢の女性がいれば、母性を顧慮したリスク調査がなされるべきこと（第16条関係）。母性リスク関連事案では、性差別禁止法の適用可能性も問われることが多いが、「女性だからリスク調査・管理を怠った」といえない限り同法の適用は困難なこと、また、安全衛生管理規則の私法的効果が原則的に否定されていることから、たとえ母性リスクの調査義務違反があっても、それが個人の傷害や解雇等をもたらさない限り法的救済が困難なこと。妊産婦の就労の可否や条件、とりわけ夜間就労については、専門性を持つ臨床医等の判断によ

るべきこと。すなわち、ばく露管理的な保護ルートも確保すべきこと（第18条関係）

若年労働者の安全衛生管理では、若年労働者の人的問題（知識・経験不足、未熟さなど）のほか、身体的な脆弱性、発育阻害・後遺障害をもたらす要因などを顧慮した就業制限を設けるべきだが、教育訓練上の必要性、適任者による監督、適切なリスク管理等の条件下では、雇用を妨げるべきでないこと（第19条関係）

・行為準則には、規制における柔軟性、積極性、即応性の担保が期待され、ローベンス報告では、安全衛生規制の中心となるべき旨が示されていた。しかし、その違背は、刑事手続上法規則違反を推定させ、民事手続上ネグリジェンスを推定させるため、実態を重視したインターラクティブでコミュニケーションな運用が図られていると解される。

・監督官制度は、工場監督官のほか、爆発物監督官、鉱業採石監督官、核施設監督官、アルカリ換気監督官など技術的な専門性に依拠して区分されており、それぞれが別個の枠で任用され、一定期間の研修とスクリーニングを経て職務適性を修得すると共に審査され、就業する。一部の職種を除き、任用の際に専門性を図るような難関試験は課されない。日本でいえば、技官（技術官僚）が法の執行権限を持つようなスタイルと思われる。なお、イングランドとウェールズでは、陪審に拠らない有罪判決を得るものにつき、監督官が訴追の権限を有している。

・彼国の HSWA 下でのリスク管理政策の実効性確保に際しては、安全代表と安全委員会が果たしている役割が極めて大きい。

両者共に労使間の協議を促す制度であり、労使間の利害対立を前提とする団体交渉などとは性格が異なるが、その役割の根幹は、雇用者による安全衛生管理のチェックにある。この制度の機能の背景には、「自分の安全は自分で守る」という自己責任意識、労使の階級意識や労働組合の実質的な活動などがあると考えられ、日本の法政策への反映に際しては、それ独自の背景脈絡を考慮する必要がある。

・HSWAのような予防法と補償・賠償法との関係は、切り分ければ、予防法の独自の発展を促せるが、補償・賠償法による予防へのインセンティブは下がる。逆に、連結すれば、補償・賠償法への影響を慮り、予防法の発展の障害となり得る。HSWA以前は、両者を連結する判例傾向が見られたが、ローベンス報告の問題指摘を踏まえて両者を切り分ける方針が採られ、私訴権排除を定める法第47条第1項が設けられた。しかし、安全衛生規則については私訴権を肯認する同条第2項及び当該規則自体の定めから、同条第4項の解釈から、第1項が私訴権排除を定める本法の一般規定についても、制定法上の義務違反に基づく不法行為訴訟は排除されていない。リスク管理に関する安全衛生管理規則は、第22条により原則として私訴権が排除されるが、雇用者と雇用関係にある被用者であれば、民事訴訟で活用可能な状況にあるとの説もある。さらに、民事証拠法第11条により、犯罪に該当するHSWA違反に際しては、ネグlijェンス不存在の立証責任が被告側に転換するなど、予防法と補償・賠償法の切り分けは不完全といえる。これを安全規定・衛生規定・快適性規定の区分からみれば、（未

だ調査不足ながら）概ね後2者の私法的効果に疑義が挟まれている状況と察せられる。

・HSWAの一般規定違反に基づく民事上の履行請求は原則として認められず、安全衛生規則違反に基づく場合につき学説の争いがある。同じく労務給付拒絶は、基本的な契約違反と認められた場合に解雇を含めた不利益取扱いからの法的救済を受け、HSWA違反は直接の根拠とはなり得ない。なお、労働安全衛生管理規則第8条には、雇用者を名宛人として、緊急時の職場からの退避措置と安全状態が確保されるまでの就業停止が規定されており、これらを基本的な契約内容と解して被用者の民事上の権利と構成することも可能と思われる。

・リスク管理義務違反に基づく刑事責任の認定に際しては、特にリスク調査の不十分さ（：適切さや充分さの欠如）の具体化が求められる。それを十全に行うには、司法実務的に事後的な災害調査が鍵となることが多い。また、何らかの被害を前提にしない刑事罰の科刑は理論と実務の両面で困難なことから、事後送検が中心とならざるを得ない。

・安全衛生管理規則第21条は、雇用者は、HSWA関連法規違反による刑事手続きにおいて、それが自身の被用者や安全衛生アシスタントの作為・不作為によると主張しても抗弁にならない旨を明文化している。もっとも、HSEが発行するガイダンス・ノートには、法の執行機関が、個々の事案の事情を考慮して強制措置の適正さを確保する旨が記載されており、雇用者が関係者の資質を見極めるための合理的手続を尽くし、適切な監督、就労条件の整備や資源の提供等も行っていれば、減刑事情（免責事情）

として考慮される。

・リスク管理義務違反に基づく民事責任の認定については、生じた傷病が業務上であり、リスク調査が実施されていれば当該傷病を防止できたと解される場合、被災の予見可能性ありとして、雇用者のネグリエンスを認める旨の判例がある。

・HSWA 第 37 条は、法人の安全衛生に関する法規則違反が役員等の承諾もしくは黙認下で行われたか、彼らの怠慢に起因する場合の刑事両罰規定を設けている。実務上も、労働安全衛生にかかるリスク管理の実施責任者は役員（Director）及び役員会（Board）と解されており、HSC と経営者協会が共同して彼らのリーダーシップ行動に関するガイダンスを発行している。また、安全衛生担当役員の存在は、その課題の重要性と戦略的な重要性が理解されていることの象徴とする体系書の記載もある。その他、非常勤役員による安全衛生活動の監査、安全衛生条件整備への投資、役員・職員等が専門家から適切なアドバイスを受けられる条件の確保、安全衛生に理解のある管理職の選任、労働者（代表）を関与させること、役員会による安全衛生活動の PDCA サイクルの推進と監視等の必要性も指摘されている。ただし、労災事案について、日本の会社法第 429 条に基づく取締役個人の民事責任の認定のような司法動向の有無は確認できなかった。

・安全代表制度は、HSWA の制定により初めて設けられ、当時はイギリスでも画期的な制度だった。選出母体である自主性を持った労働組合の代表という側面を持つが（ただし、労働代表自身が当該組合の組合員である必要はない）、基本的な役割は、職

場の安全衛生リスクの調査、労使間のコミュニケーション（協議）と協働を通じて、雇用者が担う安全衛生管理の改善を支援すること等にある。HSE 等の検査官との情報交換やコミュニケーション、安全委員会への参与も重要な役割の 1 つである。職場の同僚を代表する職場代表（shop steward）を就任させると、安全ルール違反を犯した被用者への対応を巡り利益相反に陥る場合もあるなど、適任者の基準については議論があり、実際の状況に応じた柔軟な判断が必要と解されている。

・安全代表は、職務の権利性（その職務は権利であって義務ではなく、その職務の不履行等を理由に民刑事法上の責任を負わない）、不利益取扱いからの保護（その役割や安全衛生に関する行動を理由に解雇その他不利益な取扱いを受けない）という 2 つの特権をもち（但し、その保護は安全衛生を担当する被用者＋全体に及ぶ）、その職務の実効性が図られている。加えて、雇用者は、安全代表が法的役割を果たすうえで合理的に必要な便宜や支援を提供する義務を負う。しかし、相応に責任をもった行動を期待され、安全規則違反に関する外部への通報に際しても、先ず管理職の注意を促すなど内部手続きを遵守せねばならない。

・安全代表は、雇用者から協議を持ちかけられる権利を有し、99 年労働安全衛生管理規則の制定により、77 年安全代表等規則第 4A 条が設けられ、新たに安全衛生アシスタントの選任や（自身が代表する）被用者への安全衛生関連情報の提供、同じく安全衛生教育の計画等も協議対象とされることになった。

・その他に安全代表に保障される主な権利は以下の通り。

職場（workplace）の適当な部分の定期的、臨時的な査察（77年安全代表等規則第5条）（ただし、ここでいう職場は、雇用者の設置施設内とは限らない）

HSWA 関連法規に基づき雇用者が記録を義務付けられた書類の閲覧（個人の健康情報等は含まれない）

職務遂行、教育訓練への参加のための有給休暇の取得。なお、有給休暇が保障される合理的な教育訓練内容、賃金保障等の便宜の詳細は、概ね以下のように行為準則（L146）に定められている。

（a）教育訓練課程は、TUC 等の労働組合が承認したものであることが望ましく、その場合、雇用者の求めがあれば、そのシラバスを雇用者に提供せねばならない（*TUC は独自に教育訓練課程を開設している）。とはいえ、労組の承認は絶対ではなく、「組合的視点での安全」を含めて必要な要素を内包していれば、雇用者が企業内の課程への参加を主張しても良い。

（b）教育訓練課程は、安全代表としての職務遂行との関係で直接「必要な」ものに限られず、その職務遂行に照らして「合理的」であれば良い。その合理性は、当該安全代表（雇用者）を基準に判断されねばならず、雇用者が必要な資料に基づいて諾否を決したかなど、その判断のプロセスからも判断される。

（c）選任後、速やかに基礎的な教育訓練が施されるべきであり、労働安全衛生に関する法的要件、職場にある危険源と低減措置、雇用者の安全衛生方針と実施体制等が盛り込まれる必要がある。危険源に関する知識

を深めるための特別訓練課程への参加も認められる必要がある。

雇用者保有情報の入手（安全代表等規則第7条第2項）と検査官保有情報の入手（HSWA 第28条第8項）。行為準則では、前者の例として、労働安全衛生に関わる事業計画、作業工程、職場で用いられる化学物質関連情報、雇用者が届出義務を負う災害疾病情報やその統計、雇用者が講じた安全衛生措置とその効果等が挙げられている。ただし、（a）個人情報、（b）雇用者の事業に著しい被害をもたらすもの、（c）法的手続きを目的とするもの等に例外が設けられており、特に（c）について争訟が生じ、作成の主な目的が何かが判断基準となる旨の判例が出ている。後者の規定は、検査官側の情報提供権限を定めており、雇用者の管理施設や検査官が雇用者に対して講じる予定の措置等が想定されており、インターラクティブでコミュニケーションな遵法支援の方針が窺われる。

・承認を受けた労働組合の組合員ではなく、法定の安全代表による代表を受けない者についても安全問題に関する労使間協議の枠組みを適用するため、96年安全衛生（被用者との協議）規則が、彼らのための非正規安全代表制度を設け、協議すべき事項と共に、活動上必要な安全衛生関連情報の提供、職務遂行や教育訓練への参加にかかる賃金保障、同じく正当な職務遂行を理由とする不利益取扱いからの保護等を規定している。

・イギリスでは、安全代表制度と共に、安全委員会制度もリスク管理の推進に少なからぬ役割を果たしている。同委員会は、2名の組合選任安全代表からの書面による

要請によって雇用者により設置されるが、交渉や協定ではなく、安全という労使の共通目的のための協議を目的としており、その構成は、基本的には雇用者に委ねられる。

・ HSWA は、安全委員会の基本的役割について、主に雇用者が行う労働安全衛生のための措置のレビューと規定しているが（第 2 条第 7 項）、行為準則において、個々の委員会がその適用を受ける職場の特性を踏まえ、独自の役割を規定すべきとされている。HSWA の体系書には、典型的職務として、当該職場の災害疾病の傾向分析、安全代表や行政から得られた情報の分析、安全衛生に関するルールやシステムの開発支援、安全衛生に関するコミュニケーションや情報伝達状況の監視等が示されている。他方、快適職場形成（welfare）に関する課題の取扱いは、望ましいもののマストではないと記されている。

・ 委員会構成の原則は、全関係当事者の代表、合理的範囲内でのコンパクトさの 2 点である。行為準則で、管理職者側の代表に、産業医、技術者など安全衛生に専門性を持つ者を含めるべきことが定められているほか、HSWA の体系書では、経営幹部や上級管理職者など、委員会での協議や勧告を検討、実施できる者の関与の必要性が強調されている。

・ 上述の通り、雇用者は、安全衛生管理規則等により、リスク管理を支援する 1 名以上の適任者の選任を義務付けられている。特に、電離放射線規則や、建設業における計画調整に関する規則等、法定要件の遵守に一定の専門性を要する規則では、安全衛生監督者（safety supervisors）かそれに相当する適任者の選任が義務付けられ、適格

性の担保のため、経験や専門性のほか、職務遂行上十分な時間、権限の保障が求められている。

・ 安全衛生管理規則を筆頭に多くの法規制が、適任者について「資格を持つ（qualified）」又は「必要な教育訓練を受けた（trained）」等の文言をもって、支援者として必要な知識経験の担保を図ろうとしているが、2000 年圧力システムに関する安全規則のような例外を除き、その具体化は図られていない。そもそも、雇用者は、適任者の選任によっても自身の安全衛生に関わる立法及びコモン・ロー上の責任を免れるわけではないし、支援の場面等により基準も多様なため、無理な具体化が望ましいともいえない。とはいえ、適任者の選任は、立法及びコモン・ロー上、雇用者が法的義務を「果たそうとした」証左にはなり得る。また、社会的に承認された資格の保有や教育訓練課程の修了は一定の証明力を持つ。

・ イギリスでは、日本とは異なり、労働安全衛生に関する代表的な資格は民間団体が発行している。代表的な資格発行団体として、民間の公益団体である全国労働安全衛生試験委員会（NEBOSH）があり、そこから資格を得た者が一定期間の実務経験を積んだ後に入会申請できる労働安全衛生協会（IOSH）がある。資格は大別して免状（certificate）と上級免状（diploma）に分かれており、免状については、労働安全衛生一般、建設安全、防火、環境管理、労働衛生及び快適職場管理、石油・ガス操業等の分野ごとの区分のほか、国内・国際による区分もある。免状試験では、安全衛生管理、職場の危険源、安全衛生実務が

審査されるが、上級免状試験では、が「職場の危険有害物質」に、
が「安全衛生の理論と実務」に代わるほか、「職場及び作業上の器具の安全」のほか、「コミュニケーション技法と教育訓練法」が加わる。危険有害物質や機械器具安全に関する知識、安全衛生理論やコミュニケーションや教育技法は相応に高度なものと認識されていることが分かる。

・安全衛生アシスタントの所属について
特段の規制はなく、ほんらい組織や職場、製品やリスク要因等に明るい内部者とする
ことが望ましいが、実施すべき業務と目的、負担する責任、タイム・スケジュールの明確化、
職務状況のモニタリング、候補者の資格経験等に関する適切な審査等の条件を充たす限り、外部コンサルタントとする方が適当な場合も生じ得る。その場合、組織の直面する課題についての再調査や契約期間内での解決・再発防止の支援か、組織内部スタッフへの対応策の伝達等が求められる。

・イギリスでは、業務上のリスクに応じた被用者の衛生管理（health surveillance）を義務付ける規定はあるが、産業医の選任義務の規定や、健診を含めて職域での医療サービスの提供を一般的に義務付ける規定はない。しかし最近では、外部の労働衛生支援サービスを活用し、労災職業病への迅速な対応、採用前健診、職場の医学的危険源の調査、福利厚生としての被用者への一般的ヘルスケアサービスの提供等を行わせる雇用者が増加傾向にあり、中規模企業でも共同的に活用される傾向にある。

・イギリスの法制度上、リスク管理の担保のために重視されているのは、安全代

表の活動保障に関する規定、被用者（の代表）との協議の実施、協議機関の設置など協議に関する規定、被用者への情報提供に関する規定、リスク管理自体を義務付ける規定の履行確保である。

の核心は、安全代表の職務遂行と教育訓練への所得保障にあり、履行確保は主に雇用審判所が管掌する。また、(i)安全代表・安全委員会委員・安全衛生アシスタントのほか、(ii)安全衛生を担当する全被用者について、その立場に基づく活動やその立場を得るための活動等を理由とする不利益取扱いからの法的保護もリスク管理の推進にとって重要な要素と解されており、(i)については、96年雇用権利法第44条第1項(a)(b)(ba)、第100条第1項(a)(b)が、被用者であることを条件に、あらゆる不利益と解雇からの保護を定め、(ii)については、同法第44条第1項(c)(d)(e)、第100条第1項(c)(d)(e)が、雇用者に安全衛生上のリスクに注意を向けさせたこと、重大かつ切迫した危険条件下で職場を退避したこと、同じく自他の防衛措置をとったことを理由に、あらゆる不利益と解雇からの保護を定めている。

これらの規定の関係判例も多く出ており、中には「他人（other persons）」の防衛措置を理由とする解雇保護に関連して、「他人」に公衆一般が含まれると解釈した雇用上訴審判所の判例もある。その他の著名な判例は、概ね雇用者が不利益に取扱った被用者の行動が、雇用権利法第100条その他の関係法令が保護を図る安全代表等の被用者の安全衛生関連活動に該当するか否かを審査したものである。例えば、同僚労働者による乱暴な行動や言動を理由に職場から退

避け、身の安全が保障されるまで復職を拒否した労働者を退職扱いとしたため不当解雇との申し立てがなされたケースでは、雇用権利法第 100 条第 1 項(d)所定の「危険 (danger)」には物理的危険のみならず、人的な危険も含まれることを前提に、現にそのような危険が存在したことや、原告からの申告にもかかわらず、被告が原告から関連事情を聴取しなかったことを含め適切な調査を怠ったこと等を根拠に、不当解雇と認められた。また、未熟な搬送者とテールリフトの物理的危険性について問題提起したところ懲戒処分を受けたとして、被用者が雇用保護（統合）法第 22 A 条第 1 項(e)所定の救済を求めたケースでは、同規定にいう「危険状況 (dangerous situation)」とは、災害直前状況のみならず、重大災害を生じかねない可能性が継続している状況（高リスク状態）を含むとして、当該懲戒処分の効力を否定した。他方、ゴミ回収車の運転手が、過積載となるリスクを確信して運転を拒否したため解雇されたケースでは、過積載のリスクへの確信は合理的だが、それへの対応法は慣例（雇用者に電話連絡して対応を図る等）に従っていないとして、その申立が棄却された。

その他、98 年公益通報者保護法（ホイッスルブローワー法）は、法的義務違反や安全衛生上の危険状況等の「保護対象となる開示」への不利益取扱いを禁じているが、雇用者以外への情報開示の保護に際しては、不利益取扱いを受けるか、証拠が隠滅されるか、既に関示済みと信じていなければならず、情報開示先、問題の深刻さ、以前の雇用者の対応、雇用者の設定した手続等の要素も総合的に考慮される。

と に関する法規則の違反には、12 月以下の自由刑もしくは £ 20,000 以下の罰金又はその双方が課され得る定めとなっており、彼国の労働安全衛生面でのリスク管理政策の展開に際して、労使間協議がかなり重視されていることが窺われる。もっとも、実際には、関連規定の執行に関する文書により、アドバイスを先行させるべきこと、仮に職場で特定されたリスクが協議に関する規定違反に関わる可能性があっても、当該リスクに適応する規定違反による処置を中心とすべきことなどが示されており、罰則の適用を最小限にとどめようとの意図も窺われる。

・リスク管理の担保には、民事契約法理も貢献する。イギリスの契約法理では、雇用者にその被用者の安全確保措置を講ずべき黙示の条件があるとされ、被用者からの正当な苦情への対応を含め、リスク調査や管理を怠れば、基本的な契約違反となり、被用者は辞職の末、雇用審判所に不当解雇を申し立てられるとされている。

【効果】

・HSE 宛のインタビューにおいて、HSWA に基づく法システムは、総じて実効的に機能し、以下のような着実な成果を挙げて来たとの回答が得られた。

別添資料 2 のスライド 4 枚目が示す通り、ユーロスタット [欧州委員会内の統計担当部局] の調べによれば、2011 年の重大な労働災害（交通労災を除く）率は、労働者 10 万人当たり 1 を切り、オランダとスロバキアに次いで 3 位の位置にある。

また、74年のHSWA施行後の（労働者10万人当たりの）重大労災率の推移をみると、施行当初3を超えていたところ、2013/14会計年度には、自営業者を併せても1を僅かに超えるレベルに減少している。

・以上の傾向は、中小企業でも同様であり、その背景には、部分的な仕様基準より目標設定により自主的な管理と手法の開発を促す方針、リスクを作り出す者に管理の責任を負わせる方針など、イギリス法に顕著な特徴があると解されるが、職業病や作業関連疾患については、思わしい成果を挙げられていないと回答された。

（２）EU～ 89年安全衛生枠組み指令関係～

【背景】

- ・調査未了

【特徴】

・89年の「労働安全衛生の改善を促進するための施策の導入に関する理事会指令」は、その後の個別的な指令の発令の基礎となったため、枠組み指令（Framework Directive）との別称を付されるようになった。

・2002年より、EUレベルで約5年ごとにこの指令の運用にかかる中期戦略を策定し、達成目標や重点取組課題等を定めることとなっている。

・本指令発令当時のEC加盟各国は、92年までに国内法化の義務を負い（第18条）現に達成されたが、あくまで最低基準であるため、それを上回る措置を妨げられ

ない（第1条第3項）。適用範囲は官民双方に及ぶ（第2条第1項）。

・労働安全衛生の確保は、あくまで事業者の責任であり、リスク管理の責任も事業者が負うとされている（第5条第1項、第6条等）。

・事業者に対してリスク調査（第6条、第9条）労働者教育（第12条）情報提供（第10条）協議（第11条）等を義務づける一方、労働者側にも、指示に従った適切な業務、危険の報告、事業者との協力等を義務づけている（第13条）。

・労働者には、安全衛生に関わる協議、同じく方針決定への参画、提案、当局への申立等の権利が保障されている（第11条）。

・第6条は、リスク調査に関して、以下のようなことがらを事業者に義務づけている。

（第2項）

・リスク回避が困難な場合の適正な評価と最小化

・作業の労働者への適合（労働者の作業への適合）

・単調な作業の低減

・技術の進歩への対応

・技術、組織、作業条件、作業環境、社会環境等を踏まえた包括的な対策

・労働者への適切な指示

（第3項）

・作業機器、化学物質、設備等の選定の際のリスク調査

・新技術の導入等、安全衛生に関わる条件変更が行われる場合の労働者（代表）との協議

・労働者の安全衛生に関する知識や技

能を踏まえた業務の配分

（第４項）

・同一事業場で複数の事業体による協同作業が実施される場合のリスク対策における事業者同士もしくは他の事業者の被用者との連携及びリスクの伝達

（第５項）

・労働安全衛生に関する措置の事業者負担（：被用者負担の禁止）

・第９条も、リスク調査に関して、次のようなことから事業者に義務づけている。

・一定のリスクにばく露している被用者集団の特定、そうしたリスクを含めた安全衛生面でのリスク調査

・調査を踏まえて講ずべき措置の決定

・休業４日以上被害を招いた労災一覧表の作成

・事業者に対し、被用者又は外部の適任者を、必要な人数分、安全衛生活動の担当者を選任する義務を課すと共に、その活動を理由とする不利益取扱いの禁止、職務遂行に必要な時間や労働安全衛生上のリスク要因に関する情報の提供、受任者が独自に負うリスク管理の責任等について規定している（第７条、第１０条）。

・第１０条は、事業者に対し、労働者やその代表に、その職場や職種に関する安全衛生上のリスクやその防止措置等の情報を提供すべきこと、社外工など外部者の雇用者にそうした情報を提供すべきこと、

安全代表や安全衛生を担当する被用者に第９条第１項(a)(b)所定のリスク調査や対応措置、同(c)(d)所定の労災一覧表や調査報

告書、対応措置から得られる情報、監督機関から得られる情報など、その職務の遂行に必要な情報を提供すべきこと等を規定している。

・第１１条は、事業者に対し、労働者やその代表との安全衛生問題に関する協議、彼らの提案権や協議への参加権を保障するよう、また、安全代表や安全衛生を担当する被用者が、安全衛生に関する事項、安全衛生担当者の選任、第９条や第１０条に基づき記録ないし提供されるべき情報、第７条第３項所定の外部の適任者（＊内部の被用者ではリスク調査に基づく適切な対応策を講じにくい場合に選任される）、第１２条所定の個々の職場事情に応じた安全衛生教育等につき、関与でき、協議を受けられるよう、加えて、リスク要因の低減や除去等に関する提案権を保障され、その活動を理由に不利益取扱いを受けず、却って所得保障を受けられるよう、また管轄当局への申立権や監督の際の意見の機会が保障されるよう規定している。

・８９年枠組み指令を具体化するため、欧州理事会よりリスク調査ガイドライン（Guidance on risk assessment at work、以下、「リスク調査ガイドライン」という）が公表されており、ここで、リスク調査の目的は、労働安全衛生の維持のために必要な措置の効果的な実施（ア）職業リスクの除去、イ）組織づくり、ウ）労働者への情報提供、エ）教育訓練の実施にあるとされている。

リスク調査上の留意点には、法令の要求を考慮しつつ、労働安全衛生の実効をあげること、そのため危険源を特定してリスクを評価すべきこと、個々の職場の条件

に応じた最適な措置の選択のための情報を得るべく調査を行うべきこと、労働に関わる全てのファクターを考慮すべきこと、労働者(代表)の関与を確保すべきこと、保護レベルを継続的に向上させるべきことなど、PDCA サイクルの適正な構築と運用の重要性が示されている。

また、リスクの除去が不可能な場合の最小化原則、知識や技術など前提となる条件に変化があった場合の再調査や対応策の見直し、騒音を防ぐために換気を遮る二重窓を設置する場合のように、リスク管理によって新たなリスクを生じてはならないことなども示されている。

・リスク調査の要素として、予見可能なあらゆるリスクを網羅すべきこと、作業場の性質に応じたリスク調査を実施すべきこと、労働者(代表)を関与させるべきこと、社外工や顧客、訪問者などの外部者が存在する可能性を考慮してリスク調査を行うべきこと、の4点が示されている。

・リスク調査のステップとして、危険源の特定、当該危険源による潜在的リスクに晒されている者の特定、リスクの量的・質的評価、リスク除去の可能性の判断、リスク除去が不可能な場合の最小化の検討、の5段階が示されている。

・より具体的な手順は、一般的に、作業環境の観測（通路、床面の状態、機械の安全性、粉じんや煙、温度・湿度など）、作業場で行われている仕事の特定とそれに伴うリスクの描出、同じく仕事内容の変化の観測とそれに伴うリスクの探索・対応手続の策定と運用、労働パターンの考慮、屋外労働者にとっての天候などの外的要因の考慮、職業性ストレスをもたらし得

る心理社会的、身体的要因と、それら相互並びに労働組織や労働環境等との関係性の調査、新たな設備や物質等にかかるリスクの調査システムの設定等となるとされている。すなわち、リスク調査には条件依存的な面と普遍的な面の双方があると解されている。

これらの手順の履行に際しては、法令の要求、公表済みのガイダンスや基準(行為準則、国の技術的ガイドライン、業界基準など)、指令第6条第2項に定めるリスク防止の一般原則(リスクの除去を第一として、不可能な場合には最小化すべきこと、個別的対応より集団的対応を図るべきこと等)の遵守が求められている。

・リスク調査では、調査の対象となる個々の活動同士の相互作用の有無を確認する必要があること、リスク管理の方法論がある程度確立したリスクと、そうではなく個別で緻密な考察が必要なリスクに区分することが求められている。また、どのような方法を採用する場合にも、その作業場で働く当事者の意見具申や参加が不可欠とされている。

・リスク調査後の対応に際しては、リスクのコントロール度合、リスク低減措置の有無や選択肢、優先順位、労働者以外への影響等に基づき評価を実施し、リスクが国の基準等に照らして許容水準内にある場合には調査を終了して良いとされている。

他方、リスクの存在が認められるかわかれる場合に求められる対応との関係は、以下の通り。

(a)現状でリスクが大きく管理も不十分な場合：迅速に暫定的措置を決定し講じると共に、長期視点で調査を実施する

(b)現状でリスク管理が不十分か、将来的なリスクの増大が予想される場合：第1に除去、困難な場合には最小化の原則を適用する

(c)リスクの可能性があるが、疾病障害をもたらす証拠がない場合：模範的措置を基準に適切な措置を講じる

(d)リスクは管理されているが指令第6条第2項所定の一般原則に沿っていない場合：リスクを除去するか当該一般原則へ適応させる

・雇用者は、リスク管理の一環として、以下のような内容を盛り込むアクションプラン（行動計画）を策定するよう求められている。

調査の委任を含めた体制づくりとコーディネート

調査に適任な人物の指名とそれに際しての労働者の代表からの意見聴取

調査担当者への情報、訓練、資源の提供

調査担当者同士の交流の促進

労働者の関与の保障

適宜リスク調査の改訂を行えるような条件整備

調査結果に対応する措置を講じられるようにすること

対応措置の効果の持続性を監視すること

調査結果と対応措置の労働者（代表）への伝達

・調査の実施主体として、雇用者自身、雇用者の指名を受けた被用者、外部の専門機関の3種が想定されているが、その最終決定者はあくまで雇用者とされている。

実施者には、(a)リスク調査方法に関する一般的知識、(b)その事業場での応用展開能力（安全衛生問題の特定、優先順位づけ、リスクの除去や低減策の提案、効果測定など）、(c)自身の能力の限界の認識と他の支援を求める能力、の3要件が求められている。たとえば、化学的なリスクへの対応を電気エンジニアが求められた場合など、単独では役割を果たし得ない場合には、協働で業務に当たる必要が生じる。いずれにせよ、雇用者自身が受任者の能力の限界を把握しておく必要が指摘されている。

高度な調査が求められる場合には、リスクの論理的分析、シュミレーション等に基づく適切な評価能力が求められている。

・リスク調査を含めた管理（調査の手配、調査に基づく対応策の実施、実施状況の監視等）の一義的責任は雇用者が負い、小規模事業場では1名、大企業等では専門性を有する複数の受任者による実施が望ましいとされている。

・リスク調査の実施者には、以下のような情報の提供が求められている。

既知の危険源とリスク

業務上使用する材料、設備、技術

業務のプロセスと組織

危険源へのばく露の可能性と頻度

危険源へのばく露がもたらし得る結果

結果

職場のリスクに関する法的基準と要

求事項

法的基準がないリスクに関する好対応事例

・情報源については、以下のようなものが列挙されている。

リスクに関わる職務内容の分析
労働者（代表）からの意見聴取
機械の製造者や販売者が提供するデータシート等
安全衛生に関する専門機関や専門家
安全衛生に関する雑誌やデータベース
国その他公的機関が発信する情報
当該事業場等でのヒヤリハット情報
や過去の災害データの統計的分析
明文化された地域的な慣行やマニュアル
監視データや測量記録
健診から得られた匿名データ
関連する科学技術に関する知識
欧州等が定めた基準

・リスク調査の結果については、以下のような事項の記録が求められている。また、記録作成の際の労働者の関与と、彼らなし安全衛生担当者や安全代表による当該記録へのアクセスの保障も求められている。

リスク調査プログラムの実効性
プログラムの実施方法
業務上の感染症などの特別なリスク
特殊なリスクにばく露している労働者グループ

関連する他のリスク

リスク調査に際してなされた判断
公表された関係基準やガイドライン
リスク低減のために勧められる措置
調査の再検討のための手配

・リスク調査を踏まえた対応策については、その実効性が監視され、調査の改善に活用されるべきこと、そのようにして、リスク調査が絶えず更新されるべきことが示されている。

【効果】

・調査未了

（３）EU～ OiRA 関係～

【背景】

・EU は、2002年から約5年を計画期間とする労働安全衛生戦略を策定しており、同戦略2007-2012は、職場の変化への法の枠組みの適応のほか、中小企業による規制の履行支援や簡素化など、中小企業対策を重点の1つとした。その達成手段の1つとして、リスク調査を促進するための簡易なツールの開発が挙げられた。

・その戦略を踏まえ、多くのリスク調査ツールが開発されたが、多くは国内産業向けであった。EU 全体をカバーするツールには、ISSA（国際社会保障協会）発行のリスク・アセスメント・ガイドブックなどがあるが、EU-OSHA（欧州連合労働安全衛生庁）が2012年からWEB上で提供しているツールとして OiRA（Online interactive Risk Assessment）がある。

【特徴】

・ OiRA は、開設されている WEB プラットフォームとそこで提供されているツール双方に共通する名称であり、その背景を踏まえ、中小零細企業が、自ら自社の事情に合ったリスク調査を行えるように設計されている。

・ 端的に言えば、以下の 6 点が利点といえる。

経済的障壁がないこと（無償であること）

時間的障壁があまりないこと（初期操作の手間がかからず、内容も平易なため、僅かな時間で実施できる）

実際のニーズとの適合性があること（業種ごとに対応しており、ある程度会社事情に応じたカスタマイズができるようになっている）

分かり易いこと（なるべく専門用語を避け、質問文は簡潔かつ文法構造も単純化されている。他方、質問文とは別に説明文も設けられている）

労力的障壁があまりないこと（行動計画の作成等に際して、標準的解決策が示され、選択か若干のアレンジで作成できる）

学習効果が高いこと（その業界、業種に内在するリスクについて、何かなぜリスクかを含めて学びを得られる）

コンプライアンス誘導効果があること（質問によっては関連法規制へのリンクが貼られており、適宜参照できるようになっているが、それが目立ち過ぎないようにしている）

匿名性が高いこと（利用者登録に際し

てメールアドレスとパスワードの入力しか求められない）

・ 以下の段階的プロセスで構成されている。

準備：リスク調査の方法を調整する。

確認：業務上の潜在的リスク要因と、それにばく露する者を確認する。

評価：対応の優先順位をつける。

行動計画：評価を踏まえ、確認されたリスクの除去ないし制御の方法と手順を具体化する。

・ 現在は 58 ツールが提供されているが、うち 25 はブルガリアのツールであり、これにキプロス、ベルギー、ラトビアが続く。EU レベルのツールは 5 種類にとどまる。

・ 一例として、キプロスの理美容業界用の OiRA が挙げられる。同業界では、理美容師の 7 割以上が作業関連皮膚疾患に罹患し、8 割以上が筋骨格系障害に罹患していることなどを踏まえ、安全衛生水準の向上に前向きな理美容師協会と EU-OSHA 及び労働監督署との協議を通じ、OiRA の計画について慎重に合意を形成しながら実施に移された。具体的には、構成の概略、モジュールとサブ・モジュールの数と内容、具体的な内容（情報、質問、文章）の順で決定されていった。

結果的に、理美容品、皮膚の保護、店内レイアウトとメンテナンス、設置物と仕事時の姿勢、理美容用品と衣服、メンタルヘルスと健康、人事と予防の

7つのモジュールと、それらに関する具体的な質問が並ぶ構成となり、まさに「何がなぜリスクか」を含めた学びが得られ、かつ典型的な対応策も示唆されるようになっている。

【効果】

・少なくともキプロスでは、OiRA の登録利用者数は増加傾向にある。なお、上記の理美容業界用の OiRA については、約 500 人を被験者とするパイロットテストで大変肯定的な反応を得ていた。

（４）アメリカ

【背景】

・そもそもアメリカ労働安全衛生法（OSHA）の履行確保は、監督官の立入検査、法違反の発見、是正を中心とする合法性監督による強制的手法（いわば監督取締中心主義）を基本としている。緊急対応、申告対応に続く計画的な立入検査の優先順位は、OSHA の地域局が事業や傷病率などを基準に策定するプログラムに従って決定される。労使の協力を得る方が実効性があるなど例外的な場合を除き、監督の事前告知は禁止されている。

・とはいえ、使用者が特定の場所への立ち入りや特定の記録の調査などを拒否した場合、監督官は、それらを中止することができ（ただし、たとえ企業機密（trade secret）等に関する事業者の権利でも、監督官自身が必要と判断すれば、その行使を遮って監督業務を行うことはできる）その後の対応は、地域局長（Area Director）と地域法務官（Regional Solicitor）の協議に委ねられ

る。また、監督官は、検査の終了後に明白な法違反があれば、非公式に助言を行うことができ、事業者側は、違法状況に関する情報を求めることができる。

・労使の代表は監督官の監督業務に同席でき、被用者代表に関する争いがあったり判別できない場合、監督官が決定権限をもつ。

・被用者が、法違反について、地域局長や監督官への申告権を持つ点は日本と同じだが、申告を受けた地域局長らは、当該法違反に関する詳細を整理して被用者代表らの署名を得たうえ、申告者を含めた個人名を伏せ、当該申立書のコピーを事業者に提供せねばならないとされている点は異なる。

・監督官が急迫した危険（imminent danger）の存在を認めた場合、事業者に通知し、当該事業者はそれを除去する義務を負うが、果たされない場合には、法第 13(a)条に基づき民事訴訟を提起できる。

・アメリカの労働安全衛生法制の起案と運用を支える重要な研究機関として NIOSH（National Institute for Occupational Safety and Health）があることはよく知られているが、その研究は基礎から応用まで幅広く行われ、特定の問題に関する現実的解決策の提案も多く行われている。労働に関連した災害疾病による社会的コストの大きさ（2007年度の推計で約2500億ドル：120円/ドルで3兆円）を踏まえ、連邦政府から特定目的の資金提供を受けている。

・以上の通り、アメリカにおける近年のリスク管理型法政策の展開の背景には、立入検査を中心とする監督取締中心主義を採る OSHA があるが、そこにも、インターラ

クティブでコミュニケーションなコンプライアンス支援の要素が相応に含まれていたといえよう。

・アメリカの労働安全衛生法に基づく自主的リスク管理を促す政策の要は、自主的予防プログラム（VPP：Voluntary Protection Plan）であり、1982年に労働安全衛生局（Occupational Safety and Health Administration）が公表した「合法性監督の補助及び安全で衛生的な労働条件の実現のための自主的プログラム（Voluntary Programs to Supplement Enforcement and to Provide Safe and Healthful Working Conditions）」と題する素案（以下、「素案」という）を基礎として公示され、その後数次の改訂を経て、現行は2009年版となっている。

その起源は、1979年にカリフォルニア州サン・オノフレ原子力発電所建設工事の際に、労使の合同委員会で安全衛生監督を実施した経験にあるとされている。

・その制度趣旨について、官報に以下の記載がある。

労働安全衛生の基準を遵守する使用者にとって、労働安全衛生局から求められる OSHA に関連する行政規則、および一般的義務条項のいずれも不可欠である。しかし、規則およびその強制は、使用者と被用者の日常的な業務遂行の経験および労働安全衛生への関与により得られる労働のプロセス、物質および危険への理解に代わるものではない。これらの知識は、危険を早急に評価し位置づける能力との組み合わせにより、労使にとって、OSHA では利用できない方法による自主

的な労働安全衛生の確保を可能ならしめる。

労働安全衛生局の安全衛生管理システムに関する経験上、労働者保護については、包括的で体系的なアプローチに価値があることが明らかである。・・・特定の職場および状況の必要性に応じて仕立てられた安全衛生管理システムこそが労働安全衛生局の政策となる。

【特徴】

・VPPの基本的な趣旨は、使用者の自主的な努力の支援、公労使全ての協働の支援、包括的かつ協働的な安全衛生管理システムのベスト・プラクティスの発掘と展開にある。また、有限な行政の人的資源を最もハザードが深刻な職場に注力させるという狙いもあった。

・法的根拠は、OSHA 第2条(b)にあるとされている。具体的には、労使による包括的で実効的な労働安全衛生プログラムの策定と改善を奨励すべしとする規定（同条(b)(1)）や、労使のイニシアティブによる改善実績を基礎に対策を図るべしとする規定（同条(b)(4)）等が該当する。実際の運用は、労働安全衛生局が策定した内部規則に拠っている。

・VPPプログラムは、現在、達成水準別に、(i)Star プログラム、(ii)Merit プログラム、(iii)Demonstration プログラムの3種で構成されており、企業等の特定の事業所単位での参加を基本とするが、実情に応じて事業場外労働や企業単位での参加も認められる。あくまでプログラムであるため、参加を通じて管理の水準を向上させる点に本来の意義があるはずだが（従って、管理

システムを通じて「何を学んだか」が重視されることになる。参加の承認（：プログラムのスタートラインに立つこと）が認証（recognition）として信用付けにもなるように設計されている。

このうち(i)は、最高ランクにあり、卓越した安全衛生プログラムの要件を充たした事業者にのみ認められるもので、(ii)は、3年をかけて(i)の認証を受ける過程にあって、現にかなり効果的なプログラムを構築している事業者に認められる。(iii)は、前二者の認証に必要な情報が不足しているが、一定の成果が認められる事業者に例外的に認定されるものである。いずれも、安全衛生管理システムのみでなく、その前提となる一般原則の遵守が求められる。

・(i)を認証される事業者は、VPPの構成要件である以下の4つの要素を持つ包括的安全衛生管理システムを構築して12か月以上継続実施し、傷病率の基準も満たしている必要があり、他の模範、すなわちリーダーとしての役割を期待される。過去の労働安全衛生局の立入検査で未解決部分がないこと、召喚や通知に異議を申し立てていないこと、過去36カ月間に故意のOSHA違反がないことも求められる。

1) 経営者のリーダーシップ及び被用者の関与（小項目として、安全衛生管理システムの年次評価を含む）

2) 職場分析評価（小項目として、被用者自身による日常的な事故調査や危険報告システム、危険分析に関する書面による報告を含む）

3) 危険源の除去や管理（小項目として、認定を受けた専門家の活用、個別的なヘ

ルス・ケア、懲戒制度、緊急事態への準備と対応を含む）

4) 安全衛生に関する教育訓練

・(ii)を認証される事業者は、(i)に必要な上記の要件の小項目を1つ以上を充たしていない等の不備があるが、書面による安全衛生管理システムを保有かつ実施し、3年以内に(i)の要件を達成する見込みがあって、そのための目標設定と管理を行う者である。

・事業所に団体交渉単位がある場合、参加申請に際して、当該交渉単位による積極的なし消極的支持が求められ、その旨の署名等がない申請は認められない。

・事業者がVPP認証に当たって、認証後の実施の保証を求められる事柄は以下の通り。

・行政規則を含むOSHAの遵守と、安全衛生上の問題の解決

・認証審査段階の現地調査で指摘された事柄の是正

・全被用者へのVPPに関する説明

・安全衛生活動に関わる被用者への差別的取扱いの回避

・被用者による安全衛生管理システム上のデータへのアクセスの確保

・ TCIR（Total Case Incidence Rate：総合事故発生率） DART Rate（Days Away and/or Job Transfer Incidence Rate：業務災害による休業及び/又は作業転換率） 下請の被用者や独立的な自営業者、被用者の労働時間数、過去1年間の平均雇用者数、安全衛生管理システムによる自己調査の結果、事業所での成功事例等に関する資

料の労働安全衛生局への提出

・組織や所有者、被用者代表の変更が生じた場合の労働安全衛生局への届出

*なお、TCIR や DART Rate については、労働統計局の算出する非致命傷病の産業ごとの全国平均を下回ることが参加要件となる。

・他方、認証の申請に必要な書類には、以下のようなものがある。

・安全衛生管理システムの内容を書面化した文書

・雇用者の関与の表明、組合の同意を示す書面

・従来の労災の記録
・社内の安全規則、緊急時用の手続
・被用者からの安全衛生に関する報告と雇用者側の対応の記録

・安全衛生委員会の開催「時間」
・被用者の安全教育訓練プログラムへの参加記録

・産業衛生に関するモニタリングの記録

・独立自営業者にかかる安全衛生プログラム

・安全衛生のために利用可能な資源

・認証に際しては、リーダーと安全衛生の専門家等から成る調査チームが現地に赴き、応募者の安全衛生管理システムの長所と短所、事業所のリスクや対処すべきシステム上の欠陥に関する認識の有無、OSHAの規則の遵守状況等が調査される。現地調査では、視察、諸種の書類や記録の調査、

労使や独立自営業者への面談等が行われる。

・Star プログラムの場合、いったん認証されると、年次報告書を提出し、30～60 か月ごとに労働安全衛生局が行う再評価をクリアすれば、無制限に継続される。Merit プログラムは、原則として、3 年以内に Star プログラムに移行しなければ終了する。

・事業所の労働安全衛生の主な推進者には、公的な監督者としての安全衛生監督官（Compliance Safety and Health Officer）と、民間の専門家としての安全衛生コンサルタントがあり、前者は後者の経歴を持つ者が労働安全衛生局の訓練機関である OTI（OSHA Training Institute）での教育を受けて着任することが多いとされる。

一般的に安全衛生コンサルタントに必要なとされる資格は、労働安全衛生又は関連分野（工学、生物学、科学など）での学士号及びインターン等での実務経験だが、産業衛生や保健物理学（放射線からの防護を主な専門とする学問領域）などの特に高い専門性が求められる領域での業務には、修士号が求められる場合もある。主に履修が求められる科目として、安全衛生法規のほか、放射線、有害物質管理、リスク・コミュニケーション、呼吸器保護などが挙げられるが、従事する業務により異なる。

・安全衛生に関する主な公的教育訓練機関には、OTI（OSHA Training Institute）と OTIEC（OSHA Training Institute Education Center）があり、前者は日本という労働大学校のような役割、後者は同じく労働災害防止団体や産業保健総合支援センターのような役割を果たしているが、前者は定員に空きがあれば民間人も受け入れ

る。

・安全衛生の専門性を証する資格はイギリスと同様に民間団体から発行されているが、アメリカ産業衛生専門家評議会（ABIH：American Board of Industrial Hygiene）や公認安全専門家評議会（BCSP：Board of Certified Safety Professionals）などの主要団体が発行する資格では、認証、更新共に厳しい要件が設定されている。たとえば、前者が発行するCIH（Certified Industrial Hygienist）の認証を受けるには、以下のように、学修、実務、実績への信用にわたる幅広い要件を充たしたうえ、試験に合格せねばならない（資格取得後の更新でも、最新の専門知識に関するコースワークの履修と試験合格が求められる）。

大学で生物学、化学、工学を専攻するか、日本ではJABEE（日本技術者教育認定機構）の技術者教育認定制度などに相当するABET認定プログラム（ABET-Accredited Program）の認証を受けた産業衛生か安全のコースを履修し、学士号を取得したうえ、化学、数学、工学等に関する60単位（うち15単位は大学院レベルの水準にあるもの）以上を科目履修すること。

産業衛生につき、基礎、毒物学、計測管理を半数以上含む200時間程度のコースワーク（：一定の教育目標の達成のため、科目や分野横断的に体系的なカリキュラムを履修すること）をこなすこと。

産業衛生業務を原則として4年以上担当すること、及び化学、物理、生物、エルゴノミクスのうち2つ以上の実務経験を持つこと。

IH、上同等の書面による業務実績に関するクレジット。

【効果】

・VPP 参加事業所の労災発生率の推移、同じく労災保険料支出の推移については調査未了ないし不明。

・VPP 適用事業所数の推移は、会計検査院（General Accounting Office：GAO）が2009年に連邦議会に提出した「労働安全衛生局による自主管理型安全衛生プログラム：監督業務の改善によるプログラムの質的改善（OSHA's Voluntary Protection Programs: Improved Oversight and Controls Would Better Ensure Program Quality）」と題する報告書（以下、「GAO報告書」という）に記載されており、1982年の開始以来、ほぼ着実に増加している。2008年時点では、2200事業所弱が認証を受け、2013年には約2500事業所まで増加したという。

また、2008年時点では従業員数100名以下の中小事業所が約4割を占めており、近年もその傾向は続いていると思われる。

・ただし、GAO報告書によれば、VPPには、以下のような問題点から、プログラム通りのシステムが運営されていない可能性が指摘されている。

VPP 認証事業所で重大災害が発生した場合に実施される地方局による対応の記録が義務づけられておらず、労働安全衛生局の本局が不適切な認証状態を見逃している可能性がある。

ほんらい、VPPの認証前には、申請事業所の傷病発生率を確認するため、その被

用者の医療情報にアクセスすべきこととなっているが、実際には2割程度しか実施されておらず、相対的に傷病率の高い事業所が認証されている可能性がある。

VPP参加の効果にかかる具体的な政策目標を欠いている。労働安全衛生局は傷病率の低減を強調するが、そもそも適切な測定指標と手法を欠いている。

【近年の展開】

・VPPの法制化をめざし、超党派の議員が幾度か法案を連邦議会に提出しているが、委員会採決にすら至っていない。

DおよびE．考察および結論

【調査結果の概要】

（１）イギリス

イギリスの安全衛生法は、ローベンス報告を基礎としており、元より安全衛生の自主管理、行為準則等のガイドラインによるベスト・プラクティスや標準的な行為規範への対話による誘導と、罰則付きの一般条項を裏付けとした悪質な事業者に対する監督官の広範な執行権限等、リスク管理政策のエッセンスを内包していた。EC安全衛生枠組み指令発令以後のEC・EUでのリスク管理政策の展開に応じて、リスク管理原則の国内法化やリスク調査等の文書化の要請が生じたものの、元より実質的にその仕組みを運用していたため、比較的容易に対応できた経緯もある。

とりわけ特徴的な行為準則は、実質的に「法でなく、法である」という多面的性格を持ち、監督官による対話型の法執行を支える鍵となっていると解される。すなわち、性格的にはガイドラインに過ぎないが、そ

の違反は民刑事上の責任を推定させるため、監督官は、処罰の威迫を背景にしつつ、事業者の安全衛生への取り組み状況をみながら、運用を図ることができる。

その他、以下の点が特筆される。

緊急時対応がリスク管理の原点かつ要点として規定されていること、

安全衛生に関わる者のコンピテンスの確保が行為準則に規定されていること、

監督官が技術的な専門性に依拠して区分されて別個の枠で任用され、一定期間の研修とスクリーニングを経て就業するものの、一部の事件についての訴追権限を含め、法の執行権限を持つ仕組みとなっていること、

法的なリスク管理義務違反に基づく刑事責任の認定に際しては、特にリスク調査の不充分さ（：適切さや充分さの欠如）の具体化が求められるため、事後的な災害調査が鍵となり、かつ行為準則が基準とされる傾向にあるほか、結果的に事後送検が中心とならざるを得ない構造となっていること、

承認を受けた労働組合が選任するが、単に労働者の利益代表ではない安全代表が種々の法的保護を受けて実際にも雇用者のリスク管理の支援者として機能していること、雇用者が保有する安全衛生情報のみならず、監督官から情報提供を受けられる旨の規定があること、その活動や教育訓練機会の保障をめぐる訴訟が多いこと、

安全委員会も雇用者によるリスク管理のレビューアーとして重要な機能を果たしているが、快適職場形成（welfare）に関する課題の取り扱いがマストとされていないこと、

安全衛生管理の一義的責任は雇用者に

あるが、安全衛生を支援する適任者（関連資格を保有していると適任と認められ易い）の選任が義務付けられ、その実現をもって雇用者が法的義務を「果たそうとした」証左となり得るとされていること、

安全衛生に関する資格は民間団体が発行しており、危険有害物質や機械器具安全、安全衛生理論やコミュニケーション、教育技法などが高度な専門知識と認識されていること、

イギリスの労働安全衛生法上、リスク管理の担保のために重視されているのは、(a)安全代表等の活動保障に関する規定、(b)被用者（代表）との協議の実施、協議機関の設置など労使間協議に関する規定、(c)被用者への情報提供に関する規定、(d)リスク管理自体を義務づける規定の履行確保であること、(b)(c)の違反には自由刑を含めた制裁が科され得る定めがあり、労使間協議を重視する意図がうかがわれるものの、実際の執行ではアドバイスを先行すべき旨の公文書があり、罰則適用を最小限にとどめる意図もうかがわれること。

効果面では、HSWA 施行後、重大労災は3分の1程度に減少し、ヨーロッパでトップレベルにある旨のデータがあり、中小企業でも効果を挙げているとされるが、作業関連疾患対策では思わしい成果が挙がっていないとされている。

（２）EU～ ８９年安全衛生枠組み指令関係～

リスク管理に関する原則やPDCAサイクルの構築を含め、その実効性を高めるための施策が包括的に定められている。

以下の点が特筆される。

リスク管理責任は事業者が負い、特にリスク調査、労働者教育、情報提供、労働者との協議、安全衛生活動を担当する適任者の選任と活動保障等が基本的義務とされていること、

労働者にも事業者の指示に従った適切な業務、危険の報告、事業者との協力等が「義務づけられている」こと、

リスク管理原則として、リスクの除去が困難な場合の最小化、作業の労働者への適合、労働をめぐる条件の変化に応じた調査等が規定されていること、

指令のガイドラインに、リスク調査の目的は、職業リスクの除去のみでなく、組織づくりや労働者への情報提供、教育訓練の実施など、それを継続的に支援する仕組みづくりであることが明記されていること、

同ガイドラインで、法定要件と労働安全衛生の実効性確保の双方の充足が求められ、リスク調査がその鍵となる旨が示されていること、

同じく、その事業場に応じた予見可能なリスク全てを網羅した管理を行うべき旨や、社外工や訪問者などの外部者を意識したリスク調査を行うべき旨が示されていること、

同じく、事業場の特質に応じたリスク調査のためには、作業環境、仕事内容やその変化、労働パターン等の調査が必要となる旨が示されていること、

同じく、（心理社会的、物理的な）職業性ストレス要因が調査対象とされるべき旨が示されていること、

同じく、リスク調査の結果、リスクの可能性があるが、疾病障害をもたらす可能性がない場合、「模範的措置を基準に適切な

措置を講じるべき」とされていること、

同じく、雇用者は、(i)リスク調査方法に関する一般知識、(ii)その職場での応用展開能力、(iii)自身の能力の限界と他の支援を求める能力の3要件を充たす人物を実施者に指名し、リスクに関わる情報を可能な限り提供すべきとされていること、

同じく、雇用者がリスク調査の実施者に提供すべき情報源として、リスクに関わる職務内容分析、労働者（代表）からの意見聴取、機械製造者等が提供するデータシート、過去のヒヤリハット情報、安全衛生モニターの記録、健診から得られた匿名データ等が掲げられていること、

同じく、リスク調査の結果には、労働者、安全衛生担当者、安全代表等のアクセスの保障が求められる旨が示されていること。

（3）EU～ OiRA～

EU は2002年から約5年を期間とする労働安全衛生戦略を策定しており、2007～2012年の戦略が中小企業対策を重点の1つとし、リスク調査を促進するための簡易なツールの開発の必要性を示した。これを踏まえて EU-OSHA（欧州連合労働安全衛生庁）が開発し、2012年からWEB上で提供しているツールが OiRA（Online interactive Risk Assessment）である。

特筆すべき点は以下の通り。

中小零細企業が、自らある程度自社事情に合ったリスク調査を実施できるよう設計されている。

(i)無料で活用でき、経済的障壁がないこと、(ii)初期操作にあまり手間がかからず、

時間的障壁があまりないこと、(iii)業種ごとに分かれ、ある程度会社事情に応じたアレンジができるため、実際のニーズとの適合性があること、(iv)単純明快な質問文で構成されており、分かり易いこと、(v)行動計画の作成を支援する標準的解決策が示されるなど、労力的障壁があまりないこと、(vi)職場の内在リスクについて、「何がなぜリスクか」を含めて学びが得られること、(vii)関連法規制へのリンクが貼られた質問もあり、コンプライアンス誘導効果があること、(viii)利用者登録に際してメールアドレスとパスワードしか求められないなど、匿名性が高いこと。

準備：リスク調査の方法の調整 確認：業務上の潜在的リスク要因とそれに基づく露する者の確認 評価：対応の優先順位づけ 行動計画：評価を踏まえて確認されたリスクの除去や制御の方法と手順を具体化する、という4段階のプロセスで構成されている。

EU内の小国で活用される傾向にあり、大国では未だ中小企業でもあまり活用されていない。全58ツールのうち、ブルガリアのものが25で最多、その他キプロス、ベルギーなどが続く。

一例としてキプロスの理美容業界用の OiRA は、理美容師協会と EU-OSHA・労働監督署が、作業関連皮膚疾患や筋骨格系障害等への対策のため、積極的な協議を重ねて策定され、実施されている。構成の概略、モジュールとサブ・モジュール、具体的な内容（情報、質問、文章）の順で合意が形成され、結果的に、その業界に関わる「何がなぜリスクか」等に関する学びが得られ、典型的な対応策も示唆される

構造となっている。

活用の効果に関する具体的なデータの存否は不明だが、一例として、上記のキプロスの理美容業界用の OiRA については、約 500 人を被験者とするパイロットテストで大変肯定的な反応を得ていた。

（４）アメリカ

アメリカ労働安全衛生法（OSHA）は、監督官による自己完結的な合法性監督による履行確保を原則としているが、使用者が立ち入りを拒絶する場所での監督官自身の判断による調査の中止、労使の代表による監督業務への立ち合い、被用者から法違反の申告を受けた場合の事業者への申立書のコピーの提供等、インタラクティブなコンプライアンス支援の要素も多分に含んでいる。

また、OSHA の立法と運用を支える NIOSH では、特定目的の資金提供を受けて、基礎から応用にわたる幅広い研究が実施され、特定の問題に関する現実的解決策の提案も行われている。

そうした体制の下に、合法性監督の補助と安全衛生条件の確立の両立、特に労使による自主的なリスク管理の推進を目指して労働安全衛生局が 1982 年に公表し、数次の改訂を重ねて現在に至っているのが、VPP（Voluntary Protection Plan）である。

この制度について特筆すべきことがらは以下の通り。

その基本趣旨は、(a)使用者による自主的取組の支援、(b)公労使による協働の支援、(c)包括的安全衛生管理システムのベスト・プラクティスの発掘にあるが、併せて有限な行政の人的資源を最もハザードが深刻な

職場に注力させる狙いもあった。

その法的根拠は、労使のイニシアティブによる改善実績を基礎とした対策等を求める OSHA 第 2 条(b)にあるとされている。

VPP プログラムは、達成水準別に 3 種類に分かれており、本来は参加を通じて管理水準を向上させる点に意義があるため、「何を学んだか」が重視されるが、他方で、参加の承認自体が認証として信用付けになるようにも設計されている。

最高ランクの認証は、(i)経営者のリーダーシップと被用者の関与、(ii)職場の分析評価、(iii)危険源の除去や管理、(iv)安全衛生に関する教育訓練の 4 要素を持つ包括的安全衛生管理システムの構築、傷病率基準、過去 36 カ月間に OSHA 違反がないこと等を充たすことで認められ、他の模範としての役割を期待される。

認証後に実施の保証を求められる事項の中には、TCIR（総合事故発生率）や DART Rate（重大業務災害率）等の数値の労働安全衛生局への報告も含まれているが、OSHA 関連法規則の遵守のほか、被用者への VPP の説明、安全衛生活動に関わる被用者への差別的取扱いの回避、安全衛生関係データへの被用者によるアクセスの確保など、結果として数値に繋がり得るアウトプットも含まれている。

当初の認証申請の際にも、従来の労災の記録のほか、構築済みの管理システムの内容や、申請にかかる経営者の関与・労組の同意を書面化した文書をはじめ、社内の安全規則、安全衛生委員会の開催「時間」などのアウトプット関連資料の提出が求められている。

認証に際しては、調査チームが構成さ

れ、応募者の安全衛生管理システムの長所と短所の双方、事業所のリスク等に関する認識の有無、OSHA の規則の遵守状況等が調査される。現地調査では、視察、諸種の書類や記録の確認、労使や社外工等への面談等が行われる。

事業所の労働安全衛生の推進者には、公的な監督官と民間のコンサルタントがあり、前者は後者の経歴を持つ者が公的訓練機関である OTI(OSHA Training Institute) 等で教育を受けて着任することが多い。後者となるために履修が求められる主な科目は、安全衛生法規、放射線、有害物質管理、リスク・コミュニケーション、呼吸器保護などだが、従事する業務により異なる。

安全衛生関連の資格はイギリスと同様に民間団体から発行されているが、アメリカ産業衛生専門家評議会 (ABIH) 等の主要団体が発行する資格では、認証、更新共に学修、実務、実績への信用にわたる幅広く高度な要件が設定されている。

VPP 参加事業所の労災発生率の推移等は調査未了ないし不明だが、公的な報告書によれば、その適用事業所数は、1982 年の開始以後、ほぼ着実に増加しており、かつ中小規模事業所が約 4 割を占めている。

制度について指摘されている問題点として、地方局の重大災害対応記録の欠如による不適切な認証状態の放置の可能性、認証前に実施すべき被用者の医療情報へのアクセスの懈怠による不適切な認証の可能性、制度への参加により達成されるべき具体的なビジョンや指標の欠如などがある。

【考察及び結論】

今年度の調査からうかがわれた日本の安

全衛生法政策への示唆は、「対話型安全衛生法政策（：インターラクティブな安全衛生行政＝監督取締型、司法警察型行政の対義語だが重なる部分もある）」の推進の必要性である。ここでいう法政策には、立法、法解釈・執行ないし法目的への誘導の全てが含まれる。むろん、対話が決裂したり、成立し得ない関係ないし条件下では強権発動が求められようが、それ自体は一過性の最終手段であることも多く、継続的な 1 次予防（災害の発生防止）や 3 次予防（同じく再発防止）のためには、対話と相互理解に基づく両者の認識や行動変容が不可欠となる。

そこで重視されるべきは、個々人と組織の動き、職場や業務の特性をよく観察し、必要な情報を調べたうえで要点を捉えてリスク管理できる人材の育成と、安全衛生上の課題について（専門家を含めた）チームを形成して協議したり、組織内外の資源とコミュニケーションをとり、協働的に安全衛生対策を進められる体制整備の支援であろう。データシート等によるリスク情報の伝達（いわゆるリスク・コミュニケーション）は重要な法政策課題だが、それを求めたり、理解する安全衛生人材の存在が前提となる。

また、作業関連疾患患者（及びその予備軍）の増加などの労災職業病の傾向の変化や、それらをめぐるさまざまな環境条件の変化を踏まえれば、対話には、多様な「資源」の関与が求められる。これには、公労使のほか医師・技術者を含めた安全衛生の専門家、行政の関係団体、自治体、場合によっては研究機関、労使間の関係調整能力を持つ専門家や専門機関、リハビリ機関、

福祉団体その他の非営利団体、事業所周辺住民、家族などが考えられる。とりわけ労使自身と安全衛生担当者によるルール、計画、仕組みづくりへの主体的関与が求められるよう。

なお、公的に正面から説かれることは少ないが、ヒヤリ・ハットを含めた「リスクの模擬体験」や、(ほんらいあってはならないことだが、)災害の「間近での体感」も、安全衛生人材の育成にとっては有益である。中皮腫やけい肺、胆管癌など潜伏期間を持つ被害への対応でも、特に先駆的な体験者にとって、リスク感性や、調査力、適切な専門家との関係構築力などが求められる。欧州で重視されているリスク最小化原則（：リスクを除去できない場合に最小化すべきとする原則）の導入範囲の拡大に伴い、特に重要性を増すと思われる。

こうした対話とその前提となる人材育成の推進には継続性が求められるが、対応すべきリスクについて「人による優先順位づけ」ができるうえ、特段の課題がなければルールづくりなどを休止でき、継続的な取り組みやその安全衛生面以外への波及効果が企業会計にもたらす正の影響も認識される可能性が高いため、少なくとも「終焉が無い（：いくら取り組んでもキリがない）」という苦情には応えられるように思われる。

安全衛生法体系のあり方について、仮にイギリス法に依るとすれば、努力義務を含めた既存の規制の集約化（：理論的飽和の模索）と重要な原則の義務化によって簡素化を図る一方で、義務規定の柔軟な運用を可能にするガイドライン（イギリスの行為準則に相当するもの）の業種ごとの充実化により、ベスト・プラクティスや標準的な

行為規範を明示する方策が望まれよう。その際、既存の法規やガイドラインの多くは、そのいずれかに配分されることとなろう。

安全衛生法の合法性監督に際しても、その対象となる労使との遵法に関するコミュニケーションの必要性を正面から明文化し、行政とのコミュニケーションを促す方途もあり得る。従来、そうしたソフトなアプローチはあえて明記しない方が日本の産業実態に適っていると理解されて来たと解されるが、再検討の余地があろう。

もっとも、イギリスの法政策は、労使間の階級闘争の歴史や、「自らの安全は自ら守る」という常識観念などを基礎として、安全代表制度や安全委員会制度が機能することを前提に構築されている。労使間、労労間の緊張関係が建設的結果を生まないことが多く、回避されることの多い日本で同じ方策が妥当するか、多角的に検討せねばならない。その歴史もあり、安全衛生行政が擁する予算、権限、体制、要員にも違いがある。また、確立した法体系の再編作業には応分の手続と時間を要する。

そこで、リスク調査を含め、「安全衛生対策の必要性が高いにもかかわらず、その意識も実効率も低い」という意味で、中小企業向けの政策から優先的に講じる方途もあり得る。その際、水島報告が調査対象とした OiRA（Online interactive Risk Assessment）のような仕組みをパイロットとして政策展開を図る方途もあり得よう。中小企業者の関心が、経済性（儲かること・損失を減らせること）、個別ニーズへの即応性（困っている個別的課題への迅速かつ的確な対応）、単純明快性（説明やシステムが複雑でなく、理解し、取り入れ易

いこと）、匿名性（相談しても、企業内の情報が漏れないこと）に傾く傾向を考えれば、日本でも普及する可能性はあるが、ヨーロッパでも独仏英のような大国では中小企業でもあまり普及していない理由について改めて調査する必要がある。既存の資源を活用するという意味では、全国労働基準関係団体連合会等による社会保険労務士への安全衛生教育と教育課程修了者へのメリットの提供も有効かもしれない。質的な均一性などに課題を持つものの、日本の社会保険労務士に相当する資格は欧米には見当たらず、中小企業者に信頼されている者も多いことによる。

アメリカの VPP（Voluntary Protection Plan）制度は、日本で現在立案過程にある安全衛生優良企業への認証制度の展望を図るうえで特に参照価値を持つと思われるが、（他の組織への波及効果を狙っているとはいえ、）基本的にはトップランナー対策（：分野の先端を行く者の支援）なので、日本の現状に照らせば、主に大企業向けの政策的誘導として効果を発揮するように思われる。

いずれにせよ、日本の法体系も、応分の経験と蓄積を経て現在に至っているため、新たなリスク管理政策の導入が、単に屋上屋を重ね、既存の現場対応の実効性を低下させることがあってはならない。そこで、短期・中期的視点での改善策を模索すれば、

企業等における安全衛生担当役員の選任の促進

日本型安全代表制度の創設ないしそれに相当する制度の実効性強化

安全・衛生委員会制度の実効性強化

安全衛生コンサルタント制度を含めた

各種関連資格制度の普及促進

労働災害防止団体の教育力、指導力の強化と、労災発生率の高い組織の強制加入や同じく低い組織への褒章を通じたベスト・プラクティスの情報収集と水平展開

等が求められるように思われる。このうち5点目は、実質的に労災防止団体をそのモデルとなったドイツやフランスの制度に近づける意味を持つ。

イギリス労働安全衛生法（HSWA）の解説書は、労働安全衛生管理の要素を、組織の責任者による真摯で具体的な関与、構造的で計画的な取り組み、適切な人的・物的資源が利用できる条件の整備、全ての管理者による安全衛生の重視、直面課題に応じた柔軟な対応、安全衛生と組織の生産性や競争力との一体視の6点としている。

すなわち、「ルール・制度」と「人・組織の意識・知識」の相互作用を想定した法社会学的課題であり、かつ安全衛生の専門知識ないし専門家の支援を要する経営組織論的課題であると認識している。仕組みや技術の整備は重要な課題だが、その策定と運用を担う人材が育成され、関係当事者間の有機的なコミュニケーションが促進されなければ、仕組みや技術が膨大・複雑化する一方、安全衛生の実効性が挙がらなくなることも示唆されていると解される。HSEでのインタビューからは、イギリスは、EC・EUによるリスク管理政策の展開により、新たにリスク調査の文書化等の負担を負うこととなったが、元よりその仕組みを持っていたため比較的順応し易かったとの所見が得られた。

環境変化への適応に際しても、ヒト、モ

ノ、ルール、制度を問わず、既に持つ資源の有効活用を図りつつ、そのモデルを変化させていくことの重要性が示唆されているように思われる。

F．研究発表

なし。

G．知的所有権の取得状況

該当せず。

H．引用文献

各分担研究報告書を参照されたい。