

201521009A

厚生労働省厚生労働科学研究費補助金
労働安全衛生総合研究事業

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

平成27年度 研究報告書

主任研究者 三柴 丈典

平成27（2015）年度

目 次

I. 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	三柴 丈典	1
--	-------	---

II. 分担研究報告書

A. 日本の法制度調査の結果

1. 日本の安衛法の特徴と示唆される予防政策のエッセンス	三柴 丈典	65
------------------------------	-------	----

2. 現行安衛法制度の利点と課題に関するインタビュー調査の結果

一元監督官の声ー	三柴 丈典	79
別添資料1 (元労働基準監督官向けインタビュー (1))		89
別添資料2 (元労働基準監督官向けインタビュー (2))		93
別添資料3 (元労働基準監督官向けインタビュー (3))		97

B. 外国の法制度調査の結果

外国の法制度の所掌の図式	三柴 丈典	105
1. イギリスのリスクアセスメントと法	三柴 丈典	107
別添資料1 (HSE でのインタビューの記録)		217
別添資料2 (HSE 作成資料)		225
別添資料3 (HSA に関する解説書の翻訳 (1))		231
別添資料4 (HSA に関する解説書の翻訳 (2))		279
別添資料5 (法学者・法律家へのインタビューの記録)		303
別添資料6 (TUC (イギリス労働組合会議) へのインタビューの記録)		311
別添資料7 (CBI (イギリス産業連盟) へのインタビューの記録)		317
別添資料8 (TESCO (小売業・チェーンストア) へのインタビューの記録)		321
別添資料9 (Build UK (イギリス建設業協会: 旧 UKCG) との通信の記録)		327
別添資料10 (HSE との通信の記録)		335
2. EU の労働安全衛生体制とリスクアセスメント	鈴木 俊晴	339

3. EUのリスクアセスメント政策をめぐる近年の動向		
－ OiRA（オンライン・インタラクティブ・リスクアセスメント）を中心に－		
	水島 郁子	369
4. アメリカの労働安全衛生体制とリスクアセスメント		
	井村 真己	383

I. 総括研究報告書

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

*以下、初年度報告書から加筆した箇所には下線（棒線）、強調すべき個所には下線
（波線）を施した。

<p>研究要旨</p> <p>【考察及び結論】</p> <p>今年度までの調査から、暫定的に日本のリスク管理型安衛法政策の方向性を展望すれば、以下の通り。</p> <p>1) 基本理念として、産業並びに行政及びその関係団体において安全衛生に関わる人材の育成と、官一労一使一専門家間のコミュニケーションの強化を支援する視点の維持強化が求められる。特に、個々人と組織の動き、職場や業務の特性をよく観察し、適宜調査し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が求められる。</p> <p>2) 安全衛生法の合法性監督に際しても、監督取締機能の強化を図りつつ、その対象となる労使との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（事業の個別事情を踏まえた対話型安全衛生行政）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せず、罰則の威迫を強調する方が日本の産業実態に適っていると理解されて来たようにも思われるが、再検討の余地がある。</p> <p>なお、イギリスでは重視されている、リスク最小化原則（避けられないリスクの存在を正面から認め、それを最小化する方策を講じさせるべきとする原則）の展開についても同様にいえよう。</p> <p>3) 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、現行の努力義務規定を含めた規制のエッセンスを集約化して重要な原則（：安全衛生に関する情報と支配管理権限を持つ者などのリスク・メーカー（重層的下請け関係下の発注者や元請事業者を含む）にリスク管理の義務と責任を課す原則など）の簡素化および「事業の性質上可能な限り」との前提を付した義務化ならびに罰則の強化を図る一方で、事業の実情に応じた柔軟な運用を可能にするガイドラインの充実化と適宜、適切な改定が望まれよう。その際、既存の法規やガイドラインは、そのいずれかに配分されることになる。</p>

ガイドラインのうち、法的要件の履行支援より法解釈的な性格が強いものにつき、彼国の行為準則のように法的性格がグレーな解釈例規と位置付ける方法もあるが、内容を具体的なものとする、違法の判定基準としてより、**遵法（合法）の判定基準として活用する（＊合法性監督機関や司法に対して、当該準則に沿った行動をもってその合法性が推認されるが、当該準則に反したことをもって直ちに違法の推定は受けない取扱いとする）**ことなどが求められよう。

原則規定の整備再編は、72年の現行法制定以後、労使の利害調整や罪刑法定主義の要請等を踏まえ、条文の適用範囲の狭さ、複雑さ等の問題を生じて来た国内的な文脈からも求められよう。

原則規定の整備再編は、達成すべき目標や性能を中心とし、その余はそれを達成するための手続きの要素の規定にとどめることで、**実質的に性能要件規定の役割を果たす**。もっとも、中小企業のうち、目標を達成できてはいないが、達成のための努力を現に行っているか、行う意欲があるところには、「事業の性質上可能な限り」との条件を活用するなどして達成すべき目的への到達を段階化し、猶予を与えると共に、アメリカの**SHARP**のように、中間指標を設けてその達成を積極的に評価するなどの工夫が求められよう。

その際、アメリカの現地コンサルテーション制度が示すように、外部の「公的」専門家による事業の実情を踏まえた継続的支援は非常に重要な意味を持つ。特に中小企業向けの衛生管理に関する監督指導では、中間指標の設定やその達成度の評価にも高度な専門性が必要になると予想される。そこでまずは、安全衛生部内での中小企業担当班（ないし担当官）の設置（日本版現地コンサルテーション制度及び日本版 **OiRA（Online Interactive Risk Assessment）**）の企画立案等が最初の任務になると思われる。両者はセットとなって初めて普及し、機能することは、**OiRA**に関するイギリスの研究所による調査結果からも容易に窺われる）、技術系監督官の専門性に応じた細分化と民間からの任用、専門家としての位置づけと処遇の適正確保などによる質量の増強と、情報提供や相談対応などの支援的業務の拡充が求められよう。民間からの特別任用者の処遇については、アメリカのように、他企業の情報取得をメリットとして、ボランティアとする方法もあり得るが、その方法が日本で機能するかにつき、事前調査を要する。

ともあれ、日本でも、「公的」民間資源の増強と活用は重要な課題である。労災防止団体の安全管理士や衛生管理士、安全衛生コンサルタントについては、法律上の守秘義務を課したうえで、監督署による査察や災害調査に同行させ、監督署との連携の下で継続的な支援を図らせる方策も考えられる。その他、現段階では**RST** トレーナーや作業環境測定士などの専門家資源へのアクセスの窓口になり得る団体として、労災防止団体、労働者健康福祉機構内の産業保健総合支援センター、労働安全衛生コンサルタント会を含む各資格者管理・連絡団体などがあるが、中小企業事業者からの自発的な相談を誘え、同人らによる事業の実情に応じた継続的な支援が可能なスキームになっているか、検証を

要する。

4) 日本の現状を踏まえつつ、短期・中期的視点に立てば、

①安全衛生担当役員の選任の促進

②各監督署と労働災害防止団体の安全管理士、衛生管理士、安全衛生コンサルタントなどとの連携—災害情報の共有、安全衛生の実効性確保と法令順守を両立させるためのアドバイスなど—

③労働災害防止団体による労災防止規程の充実化と、安全管理士、衛生管理士らによる履行確保

④労働安全衛生総合研究所等の研究機関が国際的業績の生産と現場適応性の高い技術の開発を継続できるようにするための十分な予算の配分と基礎および応用研究力の向上

⑤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—現実的には、安全管理者の国家資格化、標準報酬の設定、選任義務の強化を一策とする安全・衛生管理者等の組織内での地位の向上、職務や職責の明確化と権限の付与・強化などが求められよう—

⑥安全・衛生委員会制度の実効性強化—具体的には、業務の執行や安全衛生対策につき権限を持つ担当役員の参加、実質的課題の議論、決議した内容の反映、選定する委員の適格性の確保などが求められよう—

⑦安全衛生コンサルタント、作業環境測定士を含めた各種関連資格制度の普及促進

⑧労働災害防止団体や労働基準協会などの中間的、専門的な団体の教育力、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のベスト・プラクティスの展開

⑨労災発生率の高い組織への安全衛生コンサルタントの介入強制等が求められよう。

【調査結果の概要】

1 日本 の 法 制 度 調 査 の 結 果

(1) 日本 の 安 衛 法 の 特 徴 と 示 唆 さ れ る 予 防 政 策 の エ ッ セ ン ス

・ 諸外国の法制度情報から汲み取るべき示唆を選択するため、日本の安衛法の特徴とそれが示唆する予防政策のエッセンスを明らかにすることを目的として、文献調査等を実施した。

その結果判明した特徴を整理すれば、以下の通り。

【安衛法の特徴】

①規制対象の多様性・多層性に象徴される合目的性

②行政による監督指導的・支援的役割（2章、10章、8章、9章関係）

③人的措置（ソフト面）の重視（3章、6章関係）

- ④危害防止基準の充実化とリスク・アセスメントの強化（4章関係）
- ⑤重点傾斜的規制（高リスクの作業や要因に重点を置いた規制）
- ⑥健康への配慮と維持増進（7章）
- ⑦快適職場形成の努力義務としての規定（7章の2）
- ⑧専門家・専門機関の適格性確保、事業場による活用の促進や義務づけ
- ⑨定めぶりや規制趣旨の多様性、手続的規制への傾倒
- ⑩予防段階の包括性

【示唆される予防政策のエッセンス】

以上のような特徴を持つ現行安衛法が示唆する予防政策のエッセンスを考察すれば、以下の通り。

①リスク創出者管理責任負担原則を志向すべき。労使間では、一次的に事業者責任を原則としつつ、二次的に労働者自身にも責任を負わせるべき。他にリスク創出者がいる場合にも、労働者に対しては、予見・回避可能性の範囲内で同人を使用する事業者に一次的な責任を負担させるべき。重層的下請関係下での混在作業などでは、元請や発注者に管理責任を課すと共に、請負人間の連携を促すべき。

②国などによる重点傾斜的な計画設定、高権的作用と支援的作用、基礎・応用にわたる安全衛生研究とその成果の普及促進を図るべき。国などの執行機関と労使その他の関係者の対話や情報交換も促進し、リスク関連情報の集中と分析ないし共有を図るべき。

③物的措置のほか、経営工学的知見を踏まえた人的措置を重視すべき。特に、経営責任者のイニシアティブ、管理・責任体系の整備、教育、専門性（知識、経験、良識など）を持つ適任な支援者・担当者の選任、組織全体の関与と意思統一を促す合議を重視すべき。

④不確実性が高いリスクには、事業場ごとに適任者を選任し、専門家の支援を受けつつ、自主的な RA を実施させるべき。リスク要因と有効な対応策が判明した場合には具体的な危害防止基準（作為・不作為の内容を特定する仕様基準）を設定し、遵守を確保すべき。

⑤予防政策は1次予防から3次予防まで包括的に形成せねばならず、リスク管理では、高いリスクを優先し、まずは根本的で集団的な対策を行い、残留リスクについて個別的・技術的な対策を計画的・体系的・継続的に講じるべき。そのためにも、リスク関連情報を持つ者（機械や有害物の譲渡者、建設工事の発注者等）には、その情報をリスクに直接ばく露する者（労働者等）やそれに影響を与える者（事業者等）に伝達させるべき。

リスクのレベルが不明確な場合には、国際機関や国が発信する情報、関係学会や産業の認識のほか、当該事業場での客観事情、専門家の意見（専門性）及び関係者の合議（自律性・民主性）を踏まえて判定すべき。

⑥労働者の高齢化、疲労・ストレスによる健康障害の一般化などの日本的文脈を前提に、たとえ比較法制度的にパターンリスティックな面があっても、職域でできる健康の

保持増進対策は積極的に推進すべき。その際、優先すべきは作業管理、作業環境管理などの1次予防であり、2次・3次予防は、医師・保健師など適任な専門家の関与を得て、労使や関係者間で協議し、職場事情等に応じてテーラーメイドで実施すべき。事例の集積による1次予防策へのフィードバックも求められる。その際、作業密度などの心身への負荷要素を考慮した実働時間制限を図るべき。

現に不調者が生じた場合には、疾病・治療と就労の両立を図るための就業上の配慮に努めるべき。また、消極的な健康障害の防止と積極的な健康増進は一体的に捉えるべき。

⑦不確実性の高いリスク対策は、法文上は積極的・開発的な課題として理想的目標を規定し、ガイドラインで詳細が規定されることが多いので、民事過失責任法上、事案の個別事情に応じて参酌すべき。

⑧ハラスメントのような心理社会的危険源を典型として、リスク要因は、(自然科学のみならず)社会科学にも認識すべき。労災認定基準を含む補償法や安衛法による規定(捕捉)は、そうした社会科学認識の裏付けとしても活用すべき。

(2) 現行安衛法制度の利点と課題に関するインタビュー調査の結果—元監督官の声—

・本調査は、本研究プロジェクト全体の目的の妥当性及び望ましい方向性を、労働安全衛生に詳しい元労働基準監督官の経験に照らして再検証すること、初年度に実施された外国法制度調査の成果を日本で応用する際の留意点を明らかにすることを目的として実施された。

・その結果、以下のような所見が示された。

・すなわち、日本の現行安衛法制度は、規則等も含めた体系全体としては、その綿密さや過去の災害等を踏まえた実践的な有用性、事業者への威迫・強制性などの点で優れている。

・しかし、以下のような課題を抱えている。

①安衛法本法を見ただけでは、具体的に何をすべきかが分かり難い。

②多くの規定に違反した状態にある中小零細事業者が改善努力を行ない易い、(特に有害物質対策などの衛生面で)簡便かつ安価な方策が十分に用意されておらず、そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みもない。

③衛生面の対策の履行を適正に確保できる監督官が少ない。実際の業務の質量に照らし、監督官の絶対数の不足や、管区ごとの配置にかかる偏在がある。

④職場で新たに生じるリスクにあまねく確実に対応できるようなリスク管理型の仕組みになっていない。

⑤災害発生率の集計に際して、災害の重篤度が重視されていない。

・そこで、以下のような改善策が望まれる。

①中長期的展望として、法律本法とそれに連なる法体系を分かり易く整理し、法律本法をみれば、事業者らがなすべき基本的な事柄が分かるようにする。

②安全関係は具体的な基準を法律で規制し、衛生関係では、法律では目的や手続などを定めるにとどめ、その余はガイドラインで誘導するような方式で性能要件化を進める。安全関係でも、性能要件化が適当なものは、衛生関係に倣う。

ただし、性能の定義と達成度の審査を適正に行える専門性を持った行政官（行政資源）を確保する必要がある。

③既存の仕様のな基準が組織の安全衛生を確保するための砦や秩序のバックボーンになっている場合もあるので、不用意に廃止されないよう留意する。

④重層の下請け関係下で、発注者や元請事業者の安全衛生責任を強化ないし具体化する。特に、末端の自営業者などの管理を充分に行わせる。

発注先が法定の安全衛生要件を充たしているかを、発注に際して発注元に審査させる方策も考えられる。

⑤監督署を含めた安全衛生監督機関と労使その他の関係者間における対話型の安全衛生行政を進め、各事業場の事情に応じた監督指導行政を推進する。監督署は、高リスク事業場に特化し、災防団体や労働基準協会などが安全衛生に関する相談機能を果たすよう整理する方法もあり得る。

⑥監督署が持つ労働警察としての役割は維持ないし強化する。

⑦対象となる事業の規模や地域性を考慮した、実効性のある監督指導行政の展開を図る。

⑧中小零細事業者が改善努力を行ない易い簡便で安価な方策を用意すると共に、（たとえ違法状態を残していても、）そうした努力を行う事業者を適正に評価する仕組みをつくる。

⑨全国の管区で、事業所数や災害発生率などに応じて監督官を配置する。

⑩新人監督官に労働災害の現場調査や死亡災害被災者の葬儀を体験させるなど、濃密な学びの機会を提供する。

⑪厚生労働省の WEB ページで、各企業の安全衛生への取り組み状況を公表する施策を推進する。

⑫企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

⑬特に中小企業の安全衛生対策を進めるうえで、RST トレーナーを活用する。

⑭安全管理者を国家資格化する。また、事業場ごとに安全・衛生管理者の職務と職責を明確化させると共に、活動に必要な権限を付与させる。

⑮安全衛生担当者や一般労働者への安全衛生教育を強化する。特に、作業主任者への技能講習、雇入れ時教育、危険有害業務従事者への特別教育などを強化する。

⑯労働行政が持つ安全衛生関係情報を、現場の責任者クラスの人物に積極的に提供する。

⑰ 防災団体が実施する研修を受講すると労災保険料が下がる仕組みなどを導入し、防災団体の活動の強化を図る。

2 外国の法制度調査の結果

(1) イギリス

・日本の関連法制度と比較して、**HSWA**（イギリス労働安全衛生法典）を中心とするイギリスの労働安全衛生法制度が持つ特徴は、①メリハリ（アメとムチ）、②単純明快さ、③多角性・多面性、④自律性と労使協議の重視、⑤専門性と柔軟性（法執行機関とビジネスの親和性）、⑥それらを支える物的・人的資源である。これらの背景には、ILO 187号条約が示唆する政労使が安全衛生を重視する文化がある。

①は、安全・衛生・快適性の全てにわたり、雇用者に限らず、リスクを生み出す者を名宛人として実効性確保を求める罰則付きの一般条項を置き、法違反に多額の罰金を科す定めと運用を行う（2011/12年の平均金額は£30,000弱/件だったほか、かつて **Balfour Beatty** 社が£1000万（控訴審で£750万に減額された）にのぼる罰金を命じられた例もある）と共に、適切な管理を怠る役員への身体刑を定め、運用する一方で、規制内容の単純化、規制方法の柔軟化により、法の遵守を容易にすると共に、遵守の方法については各雇用者にできる限りの裁量を与えるほか、⑤で後掲するスキームなど、事業活動を阻害しないための配慮が尽くされている点などに現れている。

②は、**HSWA** が労使その他関係者の安全衛生や快適性の確保のために設定している要件そのもののほか、(a)その要件を補完する規則、(c)履行を支援するガイダンス、(b)両者の中間に位置する行為準則というルールのできる限り明確である点などに表れている（とはいえ、行為準則の法的性格は、意図的にグレーなものとされており、それゆえのメリット・デメリットや、生じている問題や議論がある）。

③は、そもそも安全衛生の実効性は、何か1つの方策によってなし得るものではないという彼国での経験則の反映であり、法規則の集積、現実的で均衡のとれた法執行、検査官の専門性の高さ、事業場ごとの安全衛生管理を監視・支援する安全代表制度、業務プロジェクトのリーダーによる安全リーダーシップ（職場に応じた標準の策定と信賞必罰など）の涵養、安全意識を高め行動変容を促す規格（BS:British Standard など）、専門的行政機関による災害疾病やヒヤリハット情報の確実な収集、建設業などにおけるプロジェクトの設計者、発注者、関係請負人などへの安全管理義務の賦課、民間レベルでの安全衛生に関する専門家の養成と適格性認証、リスク管理等に適任者を選任すべき旨の法的要求、技術革新による設備・器具自体の安全性の向上などの総合的な取り組みの「厚み」に表れている。

④は、労働組合により選任され、事業場ごとの安全衛生を監視・支援する安全代表制度や彼らの学習機会や活動に必要な情報（雇用者・検査官が保有する情報を含む）の獲得、

諸活動の有給での保障、彼らが重要ないし主導的役割を果たす安全委員会制度などに現れている。イギリスでも、安全衛生対策における労使協議は重視されており、安全代表にかかる法的保障のうち重要なものは、非労働組合員を代表する非正規安全代表にも適用される。安全代表ではなくても、安全衛生活動に携わる被用者であれば、それゆえの不利益取扱いなどについて雇用権利法の保護を受ける。そもそも、国の法律や規則、行為準則、ガイドラインなどのルール形成にも労働者側の意見は反映されるが、このような事業場ごとの関与と協議の仕組みが、国による法政策を展開するうえで毛細血管の役割も果たしていると解される。

⑤は、彼国の検査官制度に特によく現れている。彼国の安全衛生法は、国と地方自治体の双方が執行を担っており、そのうち自治体による法執行には、「主な管轄機関特定スキーム (Primary Authority Scheme)」と呼ばれる制度があり、広い地域に事業所を展開する企業が、安全規制の監督を主導するパートナーとなり、リスク管理について最善の方法を合意できる自治体を主な管轄機関として選択できる。選択された自治体は、その企業の事情をよく知ったうえで他の自治体にアドバイスを与え、彼らの監督業務をリードする。他方、国の機関である HSE は、後述するように、工場検査官のほか、爆発物検査官、鉱業採石検査官、核施設検査官、アルカリ換気検査官など技術的な専門性に応じて検査官を任用し、一定期間の研修とスクリーニングを経て就業させている。彼らの中には、民間企業で安全衛生関係業務を経験し、民間団体が発行する安全衛生関係資格を持っているベテランが多く、民間企業が支払う給与額を基準として魅力を感じさせる金額の報酬を年俸制（雇用期間は無期限の場合が多い）で支給している。報告者がイギリスで実施した労使団体や専門家等へのインタビューで、彼らの専門性の高さを否定した者はおらず（別添資料 6～8）、有益なアドバイスを期待して彼らの来訪を歓迎すると述べた企業経営者もいた（別添資料 8）。

また、インタビューの際、企業経営者や使用者団体は批判していたが、介入手数料制度（"Fee for Intervention" scheme）に象徴される HSE による活動資金確保の動きが特筆される。この制度は、2012 年安全衛生（手数料）規則 (The Health and Safety (Fees) Regulations 2012) に基づき、同年 10 月 1 日から施行されており、安全衛生法規に違反した者に検査、捜索、是正措置等の費用負担の義務を負わせるものである。

⑥は、年間約 £ 1 億 5 0 0 0 万（150 円 / £ とすると、約 225 億円）にのぼる HSE の運営コスト (Health and Safety Executive: The Health and Safety Executive Annual Report and Accounts 2013/14 (HC228)) によく示されているが、連合政権の意向で、2010 年に 2011 / 2012 年から 2014 / 2015 年にかけて 4 割の歳出削減方針 (Spending Review 2010 Settlement) が打ち出され、検査官の査察の対象も重大なリスクのある事業場に集中させ、人員を削減する方針が採られて現在に至っている。

総じて、組織による安全衛生の学習を促進する仕組みともいえる。

HSWA の解説書は、労働安全衛生管理の要素を、①組織の責任者による真摯で具体的

な関与、②構造的で計画的な取り組み、③適切な人的・物的資源が利用できる条件の整備、④全ての管理者による安全衛生の重視、⑤直面課題に応じた柔軟な対応、⑥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。

HSWA 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。

①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、
 ②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、
 ③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、

④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、

⑤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、

⑥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、

⑦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、

⑧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、

⑨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～①89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。

そもそも EU (EC) が安全衛生政策を積極的に進めて来た背景には、GDP の 1.5-4% に達する労働関連傷病による損失を防ぎ、域内産業の経済競争力の強化を図る狙いや、安全衛生にかかる費用を均等にかけることにより加盟国間の競争条件の平等化を図る狙いがあった。

内容面では、以下の点が特筆される。

①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、

②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、

③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（スリー・ステップ・メソッド）、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、

④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、

⑤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、

⑥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、

⑦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、

⑧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、

⑨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、

⑩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、

⑪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、

⑫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～②OiRA～

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。

①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。

②(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。

③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。

④EU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。

⑤一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。①構成の概略、②モジュールとサブ・モジュール、③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。

⑥イギリスの雇用問題研究所（Institute for Employment Studies）が2015年にEU、国の機関、労使団体、研究者等を対象にオンラインと電話インタビューにより実施した国際的な調査から、以下の事柄が判明した。

①約4分の3が、従前、自国に欠けていた適切な RA ツールを提供していると肯定的に評価している。

しかし、普及自体はさほど進んでいないとの回答が約半数を占めた。

②成功要因として、労使の支持、政府による支援が回答されたほか、ツールの簡易性、アクセスの容易さ、ツールの質があると指摘されている。特に、回答者の約8割が、OiRAのプラットフォームにつき「使い易い」と回答した点が特筆される。

③自国への導入の際の障害要因としては、小規模零細企業における安全衛生文化の欠落、労使の関心の低さ、導入後のモニタリングの不実施による情報や関心の不足、IT通信上の問題（システム障害、プリンタとの不適合など）などが挙げられた。

④課題として、国の規制の改定に対応するためのアップデートの簡素化、自国の OiRA サイトからのアクセスを用意にする言語対応などが挙げられた。

⑤ツール開発に要する期間は3ヵ月以上との回答が8割を占めた。

⑥ある国の産業向けに開発されたツールは、他国の同じ産業にも転用できるとの回答が7割以上を占め、逆に転用できない理由として法規制の違いを挙げる回答が多かった。

（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と取締りによる履行確保を原則としているが、実際の立入検査はリスクの程度等に応じて傾斜的

に実施されているし、規定上、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、労使の代表等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（国立労働安全衛生研究所）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、法の実効性の強化、限られた行政資源の重要課題への集中などのため、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。

①その基本的な目的は、(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。

参加事業所には、OSHA や関係規則の遵守が前提として求められるので、あくまで法の枠内の制度といえる。

②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が、直接的には労働安全衛生局の内部規則に基づき運用されている。

③VPP プログラムは、達成水準別に 2 種類（Star プログラム、Merit プログラム）、別途、既存の水準を充たしたうえで行われる開発的な取り組みを評価する Demonstration プログラムと併せて 3 種類に分かれている。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。

④既存規格内の最高水準を目指す Star プログラムの認証は、(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。Merit プログラムは、3 年以内に Star プログラムの認証を受けることを予定し、その基本的要素は充たし、現にかなり効果的な管理システムを構築している事業所に認められる。

⑤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。

⑥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。

⑦VPP認証を受けた事業所には、合法性監督を目的とする計画的立入検査が免除されるが（*労災保険料の減免を制度化している州はない）、参加を希望する企業は、むしろ認証へ向けた努力の過程で労使間の対話が進む等のソフト面の改善が業績に与える影響を評価する傾向にある。

⑧事業所の労働安全衛生の推進者には、公的な安全衛生監督官（アメリカ全土で約2,200名）と民間のコンサルタントがおり、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。後者となるためには、労働安全衛生や工学、生物学等での学士レベルの基礎知識に加えて、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、産業保健分野の専門性を高めるための科目の履修が求められるが、従事する業務により異なる。主に民間の被用者を対象とする公的教育訓練機関もあり、各地域の大学等が運営主体となっている。

⑨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。

監督官が在職中にこうした資格を取得する例もあり、労働安全衛生局の教育訓練担当者には、資格保有者が多い。

⑩1994年に、主にVPPの現地調査に当たる労働安全衛生局の人的資源を補うため、企業の安全衛生専門家を活用する目的で、SGE（Special Government Employee：特別政府職員）制度が設けられた。

概ね当該企業の労働安全衛生業務のリーダー的存在が該当し、VPP認定企業から選任され、政府ではなく、通常、当該企業から報酬を得て業務に当たる。自社の人員をSGEに送り出す企業側のメリットは、他企業の安全衛生活動に関する知見を得られることと認識されている。

⑪VPP参加事業所の労災発生率の推移等は不明だが、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。前述の通り、現地でのインタビュー調査では、むしろソフト面の改善が業績に与える効果が評価される傾向が示された。

②VPP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。

実質的に大企業を中心とするトップランナー向けのVPPとは別に、物的・人的な資源を欠く中小企業向けの支援的プログラムとして、現地コンサルテーション制度（on-site consultation）と安全衛生達成度認定プログラム（Safety and Health Achievement Recognition Program：SHARP）がある。

労働安全衛生局は、内部に専門の部門（中小企業支援部）を設け、これらの制度の運用に当たっている。

①現地コンサルテーション制度の特徴は、強権的な合法性監督ではなく、安全衛生条件の改善のための「良き相談者」としての役割にあり、労働安全衛生局で訓練を受けるが、監督官のような任用関係にはない約1,800名のコンサルタントが前線業務を担当している。対象とする問題の選択は企業に委ねられ、無償で実施されるが、従業員数250名以下の事業所に限られ、重大なリスクが発見されれば是正することにつき同意を求められる。

②労働安全衛生局は、このコンサルティングに際して法違反を発見しても通告や制裁を課すことはできない。こうした柔軟性を持つ対話型の性格が、企業にも好意的に受け止められている。

③SHARPは、現地コンサルテーションを受け、好例となる改善を達成した使用者に認定され、計画的立入検査を1年間免除されるメリットもある。VPPは、先進的な取り組みを行っている企業に認証されるのに対し、SHARPは、十分な資源を持たない企業の改善努力を評価する点で異なる。

④現地コンサルテーション制度は、使用者からも高い評価を受けており、これによる事業所の改善実績は年間約28,000件に及んでいる。SHARPの認定を受けた事業所も1,400に及んでおり、現地コンサルテーションを通じた安全衛生条件の改善へ向けたインセンティブとして、一定の役割を果たしていると思われる。

分担研究者

①三柴 丈典

近畿大学法学部政策法学科・教授

②井村 真己

沖縄国際大学法学部法律学科・教授

③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

①鈴木 俊晴

茨城大学人文学部社会科学科・准教授