

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、①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/EC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、②わが国への導入の可能性について検討する。①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、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①②を中心課題とし、最終年度は③を中心課題とする。

B. 研究方法

・初年度に、厚生労働省担当課との個別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。

なお、イギリスに限り、2014年9月に先行的に HSE でのインタビュー調査を実施した。

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

①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

②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

③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

①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

②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場外資源（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）

次年度は、上記フォーマットの内容に即した文献調査を継続すると共に、イギリス、アメリカにつき、関係行政機関、労使の団体、専門家等を対象とするインタビュー調査及びメールでの照会を行った。

また、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ため、文献調査を実施した。加えて、日本の安衛法の利点と課題、現場運用者の視点での改善の方向性を明らかにするため、労働

安全衛生に詳しい元労働基準監督官4名へのインタビュー調査を実施した。

C. 研究結果

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

【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、先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ナリストイ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）社会科学的にも認識すべき。労災認定基準を含む補償法や安衛法による規定（捕捉）は、そうした社会科学的認識の裏

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－

・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、具体的になすべきことが分かり難い。

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重層的下請け関係下で、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、防災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などを考慮した、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。

礎をなしたローベンス報告の骨子は、①安全衛生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、②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、③行為準則を中心とする柔軟性のある規制、④リスクの高い状況への強制的措置（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】

・日本の関連法制度と比較して、HSWA 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。

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

2 外国の法制度調査の結果

(1) イギリス

【背景】

・イギリス労働安全衛生法 (HSWA) の基

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体系が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しており、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、国の策定す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、広い地域に多店舗展開する企業が、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（1 5 0 円 / £ とすると、約 2 2 5 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。

・ローベンス報告の骨子（①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、②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、③行為準則を中心とする柔軟性のある規制、④リスクの高い状況への強制的措置（禁止命令・改善命令等）の根拠づけ等）は HSWA 下の現行リスク管理政策の底流にあり、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ことから、それを土台とする HSWA も然りといえる。

すなわち、HSWA 自体及びその下でのリスク管理政策には、①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、②それを運用する専門機関や検査官に付与される権限と広い裁量、③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）、④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一労使その他関係者間のコミュニケーションの重視、⑤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、⑥⑤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。

・HSWA 違反に科される罰金額は、基本的には違反の重大性に依りて決定されるが、1999年に控訴院が治安判事裁判所等での活用(参照)を予定したガイドラインを示してから、かなり金額が上昇した。他の判例（R v. Howe & Sons (Engineers) Ltd.[1999]2 All ER 249,(1999)HSB 275）では、企業の経営者や株主などの利害関係者に十分なメッセージ性を持つ必要があることも示されており、現在、企業の売上高に罰金額を連動させる法案が検討されている。また、HSWA 第 37 条や 2007 年法人故殺罪法により、企業役員などは、企業体による法違反がその怠慢等により生じたと認められる場合、身体刑や罰金刑を科され得る。

前者は、役員（directors）、管理者（managers）、秘書（secretaries）などの怠慢等を対象とした処罰の規定を置き、後者は、企業の重要な決定権を持つ上級管理者（senior management）にも法人故殺罪の適用が可能な旨を定めていることによる。実際に、禁止通知の不遵守を根拠に禁錮刑を命じられたり、執行猶予付の懲役刑を命じられる例がある。また、1986 年企業役員解任法（the Company Directors Disqualification Act 1986）第 2 条には、個々の企業役員が有罪とされた場合、裁判所がその地位をはく奪できる旨の定めもある。

・イギリスの規則は、法律の時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（とはいえ、議会の承認を含めた煩雑な手続きの必要性から、新たな規則の制定などには時間を要することもあり、より策定が容易で迅速なガイドランス・ノートに代替される傾向にある。）。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。

①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）

②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）

③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）

④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、十分に図るべきこと（第5条関係：L21第34項）

⑤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）

⑥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45項）

⑦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）

⑧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）

⑨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）

⑩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）

⑪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）

⑫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）

⑬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）

⑭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）

⑮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）

⑯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。

労使団体や専門家等には、法規則の遵守を支援するための具体的手段を示すツールとしておおむね好意的に受け止められているが、現にそれを逸脱した事業場ごとの法運用が合法と認められた例は少なく、調査に際して実例を挙げられた方はいなかった。すなわち、実質的には法規則、特に規則に近い法規範性を帯びており（日本では解釈例規に近い性格）、いったん策定されると変更にも煩雑な手続きを要するため、最近はやガイドンス・ノートにその役割が代替される傾向にある。もつとも、そうなれば、ガイドンス・ノートの実質的な法規範性が高まる可能性もある。

・検査官制度は、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、検査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、HSWAの一般規定の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があった。もともと、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、「第1・2項の規定は本法の条項と無関係な請求権に影響を与えない」とする第4項の定めなどから、制定法上の義務違反に基づく不法行為訴訟は可能である。リスク管理に関する安全衛生管理規則は、同規則第22条により原則として私訴権が排除されるが、2006年の規則修正（私訴権排除を同規則が第三者保護に適用される場合に制限する旨の第22条の修正）を受け、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とする説もあり、もとより不法行為法上の活用は排除されていない。安全衛生規則についても、2013年の企業及び規制改革法（the Enterprise and Regulatory Reform Act）第69条により、HSWA第47条が修正され、原則として私訴権が排除されることとなったが、やはり不法行為法上の活用は排除されていない。

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、ネグリエ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）概ね後二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った（*2013年企業及び規制改革法の施行以後、状況が変化したと思われる）。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るが、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も、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論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、日本の会社法第429条のような取締役個人の民事特別責任に関する

規定はなく、一般的なネグリエンス訴訟の被告とされることはあるが、支払い能力の問題からも件数は多くないという。

・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、①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）、②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、②の保護は安全衛生を担当する被用者+α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)被雇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。

①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)

②HSWA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)

③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。

④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、①全関係当事者の代表、②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規則が、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、①安全衛生管理、②職場の危険源、③安全衛生実務が審査されるが、上級免状試験では、②が「職場の危険有害物質」に、③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のが望ましいが、①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、②職務状況のモニタリング、③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へ

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、①安全代表の活動保障に関する規定、②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、③被用者への情報提供に関する規定、④リスク管理自体を義務付ける規定の履行確保である。

①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し、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22A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(dangeraou 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

益取り扱いを受けるか、証拠が隠滅されるか、既に開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。

②と③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）発生率は、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）重大労災発生率の推移をみると、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～①89年安全衛生枠組み指令関係～

【背景】

・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。

具体的な政策展開の嚆矢は、1974年の欧州理事会による「社会行動計画 (Social Action Programme)」の中で、労働安全衛

生条件の向上を通じた労働者生活及び労働条件の人間化 (humanization) のためのプログラムの策定が謳われたことに遡る。

これに基づき、専門の諮問委員会が設置され、77年には「安全標識 (safety sign) に関する指令」(Council Directive 77/576/EEC)、78年には「塩化ビニルモノマーにばく露する労働者の保護に関する指令」(Council Directive 78/610/EEC) が発令された。後者は既に、実質的にスリー・ステップ・メソッド(先ずは本質的安全設計を講じてリスクを最小化し、次にガードなどの付加防護策を講じ、残存リスクに対して、情報提供、警報、マニュアルなどによる人的対応を講じる方法)に相当する内容を盛り込んでいた。

78年には、欧州(閣僚)理事会が初めて安全衛生に関する5カ年の社会行動計画を採択し、そこに危険有害物質対策や機械安全、作業の改善などを盛り込み、80年には、これに基づき、危険有害物に関する枠組み指令(Council Directive 80/1107/EEC)が発令された。この指令は、危険有害物質へのばく露を「合理的に実行可能な限り (reasonably practicable)」回避すべき旨を定め、中小企業への適用に配慮していた。その後、アスベスト、騒音などに関する個別の指令が発令された。86年には欧州単一議定書(Single European Act (SEA))が採択されてローマ条約118条(a)(後のアムステルダム条約により137条にナンバリング変更された)、安全衛生問題については、欧州(閣僚)理事会が全会一致ではなく特定多数決方式(qualified majority)で意思決定できることとなり、80年枠組み指令以後の指令を発展的に一般化して策定さ

れたのが、89年の枠組み指令である。

なお、ローマ条約118条(a)第2項は、中小企業への適用を排除する旨を規定しているが、具体的規模は明記されていない。

【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、法制度整備の方法はその裁量に委ねられているが、92年までに国内法化の義務を負い（第18条）、イギリス（99年）やドイツ（96年）のように期限を超過した国もあるが、達成された。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）。

・本指令を基礎とする個別的な指令（娘指令と呼ばれる）が多く発令されている。これには、「職場の安全衛生の最低水準に関する指令」（Directive 89/654）、「機械の使用法に関する指令」（Directive 89/655）、「保護具の使用法に関する指令」（Directive 89/656）、「腰痛防止に関する指令」（Directive 90/269）、「ディスプレイ・スクリーンに関する指令」（Directive 90/270）などが含まれ、大別すると、職場環境改善関係、（個人的な保護器具、VDTを含む）機械

器具の取扱い関係、危険有害物の取扱い関係の3種に分かれる。いずれの指令でも、基本的にスリー・ステップ・メソッドが採用されており、騒音に関する指令について、使用者が当該方法を採用する義務を負う旨を明言した判例（Joined Cases C-256/10 and C-261/10 Barcenilla Fernandez v. Gerardo Garcia SL [2011] ECR I-000）もある。

・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者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。

・ 特定の被用者集団がばく露しているものを含めた安全衛生上のリスク調査

- ・ 調査を踏まえて講ずべき措置の決定
- ・ 休業4日以上の子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、①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、②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、③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、①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、②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、③労働に関わる全てのファクターを考慮すべきこと、④労働者（代表）の関与を確保すべきこと、⑤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、①予見可能なあらゆるリスクを網羅すべきこと、②作業場の性質に応じたリスク調査を実施すべきこと、③労働者（代表）を関与させるべきこと、④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、①危険源の特定、②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、③リスクの量的・質的評価、④リスク除去の可能性の判断、⑤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、①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）、②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、③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、④労働パターンの考慮、⑤屋外労働者にとっての天候などの外的要因の考慮、⑥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、⑦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、①法令の要求、②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）、③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、そうではなく個別的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がわられる場合に求められる対応との関係は、以下の通り。