

－安全衛生に関する感性の退化

・やや経験談に偏るが、私個人の経験に照らせば、おそらくは上記の理由により、人々の労働安全衛生に関する意識は向上している。もっとも、安全衛生に関する計画や組織体制が向上するほど、人々がリスク管理の不備がもたらす結果に触れる機会が減り、結局リスクをよく理解できなくなるという構造的な矛盾がある。現在、優れた保護を享受する人物は増えているが、反面、リスク認識は低下している。

－マニュアル主義・形式主義

・まさに問題といえる。リスク・アセスメント、リスクの文書化や適正管理の必要性は唱えられるが、実のところ、リスクが何を意味するか、均衡のとれた（proportionate）管理手法の重要性、そして、リスクが軽微な場合に無駄な管理を排除する重要性に関する理解が伴っていないことが多い。

－経験と研鑽への意欲や本質洞察力の低下など

・当社では、一般に労使共に教育訓練や学習に熱心なため、こうした問題は生じていない。

【その他】

・当社で生じる災害の主な原因は、転倒、荷揚げ、運搬機械との衝突である。災害の実質的な原因は、管理者のミスが多いと認識している。もっとも、災害発生率は年に1割ずつ減少している。

6) Would you know the example of the case that an employer did not obey ACOP but was not recognised as breach of HSWA because the object of the ACOP or the Act was successfully accomplished ?

雇用者が ACOP に従わなかったが、その ACOP や法の目的は達せられたため、HSWA 違反とみなされなかった具体例をご存知ないでしょうか？

【回答】

・良い質問だと思う。後に例を探して連絡する。

⇒その後、メールのやりとりはあったが、約1か月を経た時点で、この件に関する情報提供はないので、適当な事例が見つからなかったと察せられる（三柴）。

○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)

回答者 Keith Prince,
Health and Safety Manager
(安全衛生部門長)

質問者 Takenori Mishiba (三柴 丈典)

仲介者 Kosuke Wada (和田 幸典) : 在英国日本国大使館一等書記官

日時 2015年8月

1) What do you think are the main reasons for the U.K.'s success in the field of Health and Safety?

- The high specialism of inspectors, the function of the safety representative system, or each employer's individual efforts?

イギリス (UK) の安全衛生政策が奏功している主な理由は何だとお考えでしょうか？
監督官の専門性の高さでしょうか、安全代表制度の機能でしょうか、それとも個々の雇
用者の自主的な努力でしょうか？

【回答】

・これらすべてが UK での安全衛生の実績に貢献してきたことは間違いないが、現在の
立場の形成には、より多くの要素が作用して来た。

UK が世界的に最高レベルの基準に達するうえで鍵となった要素は以下の通り。

①法規則と執行

HSWA に基づき策定された優れた法規則や EU (EC) 指令によって、UK には、建設
産業を道案内する確固たる法規則の体系が集積され、適切なリスク管理の確保が図られ
ている。他方、UK 全土における効果的かつ均衡のとれた (proportionate) 法執行は、
安全衛生にかかる義務の負担者が法規違反に責任を負うことが理解される文化を作り上
げて来た。

②RIDDOR (Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations :
災害疾病及びヒヤリハット事例の報告に関する規則)

職場で生じた全ての重大な災害について報告義務があるとの理解が共有されていることで、建設業の請負人から HSE への情報伝達が確保され、HSE が災害調査やガイダンスの発行により行う対応を促進する効果もある。

③CDM (Construction Design and Management Regulations : 建設業における設計及び管理に関する規則)

本規則に基づいて、発注者、設計者及び関係請負人の全てがそれぞれ建設事業について具体的で拘束力を伴う義務を負うことにより、間違いなく、その建設プロジェクトがより安全に管理される結果が導かれている。しかし、この条件を完結させるには、全ての関係者がその義務を履行できるだけの適格性を持つことが要件となる。CDM により義務を課された者全てについて、「適格性 (competence)」は、建設作業の管理を安全かつ効率的に行ううえでの鍵である。我々の業種では、自身の役割を重視する適格な発注者、リスクを排除し、安全な工法を盛り込んだ設計を行う設計者、具体的な工程が記された建設計画と十分な資源を持つ適格な請負人がいれば、かなりのレベルの実績を達成できる (好例として、Olympic 関係事業が挙げられよう)。

④設備・器具の技術革新

UK では、設備、器具、個人保護具が相当のペースで発展してきており、適正な作業手段のための投資は、職場のリスク低減に大いに貢献して来た。他のどんな対策よりも、先ずはリスクのある設備や器具を設計や利用の段階で排除することを優先すべきであり、それこそが職場の安全を改善するための鍵である事情に変わりはない。いまや、我々には、安全な工場、掘削機、さまざまな安全装置を装備した高所作業車 (Mobile Elevating Work Platform)、安全性要求レベル (Automotive Safety Integrity Level) を充たす二重の保護などのほか、初期認証を受け、定期的に検査されたクレーン、ハーネスなどを当然のものと受け止めている。

⑤適格性

より個人的なレベルでは、建設技能認証カード (CSCS Card : Construction Skills Certification Scheme Card / Competence Card) がなければ立入が禁止される旨の理解が浸透していることが、UK の建設産業にとって重要な意味を持っている。しかし、安全衛生に関する専門家、すなわち、つり上げ主任者や電気主任者、建設設備適格性認証制度 (Construction Plant Competence Scheme) に基づくクレーン監督者、同じく玉掛け監督者、建設業足場記録制度 (Construction Industry Scaffolders Record Scheme) に基づく足場職人、一時雇用者コーディネーター、高所作業車管理者、防火主任者、物流管理者などへの需要が充分にあることも重要な意味を持っている。これらの専門家の選任は、それぞれの作業の管理や法的義務の履行にとって重要なので、適任者についてなされね

ばならない。さらに、職場の管理者向け（SMSTS / ILM : Site Managers Safety Training Scheme）、現場監督者向け（SSSTS / ILM : Site Supervisors Safety Training Scheme）、営業（NVQ で熟練労働者とされる者）向け、職工向け（建設技能認証制度の安全衛生意識プログラム / 労働安全衛生協会（IOSH : The Institution of Occupational Safety and Health）の労働安全プログラム）にそれぞれアレンジされた教育研修が、職場の構成員の能力を向上させている。

⑥安全管理

上述のことがら全てに立脚して、主に元請事業者（principal contractors）が、数多の法的要件を建設プロジェクトで遵守される「安全マニュアル」に移し替えた安全管理システムを発展させて来た。HSG65（効果を上げる安全衛生管理（Successful Health and Safety Management））に示されるような安全管理システムは、上述のような鍵となる要素の全てを1つの管理システムに盛り込んだものである。そのシステムにより、プロジェクトの管理者は、迅速かつ容易に必要な手続きを組み立てることができ、結果的にコンプライアンスと安全管理の要請を共に果たし得るとの認識に基づいて実施に移すことができる。もっとも、HSE が査察を通じて法の執行を図るのと同様に、こうしたシステムについても監視が重要な意味を持つ。

⑦安全についてのリーダーシップ

UK でも、進化の過程では、ルールを守ることが全てと考え、一方で災害は減らないという時代を経験したことがあった。その際、実績の異なる集団間の違いを検証したところ、プロジェクトの管理者がチームをリードしているか否かであることが判明した。現場の監督者を含め、プロジェクトにつきチームを率いる責任を負う者全てが、自ら言行一致した行動をとり、監督下にある労働者に配慮し、もって作業が安全で効率的に進行するよう促されるべきことは、今や規範となっている。仕事が早く片付けばよいという時代は去り、今、安全に関するリーダーに求められているのは、その職場に応じた標準をつくり、自身が期待すること、許せないこと、報酬をもって報いること、処罰の対象とすることを明らかにすることである。チームは、優れたリーダーシップに刺激を受け、強力な力を発揮する。

⑧安全行動（を支える規格）

安全行動が安全に関するリーダーシップから導かれることは事実だが、安全行動については、UK の建設業における安全衛生面での実績に影響した、見過ごせない要素が他にもある。まず、BS（British Standard）は、単なる運動やキャンペーンと考えられるべきものではなく、規則や安全行動特性（competence）と同様に、我々がなした功績の支柱と解されねばならない。ここで再度、「ルールを守ることが全て」と考えていた時代か

ら離れ、たとえば罰金を科されるからではなく、その必要性を認識しているがゆえに、車の運転に際してシートベルトをしたり、飲酒を控える場合のように、人々が自然に「ルールを守りたい」と思う文化を構築する必要があると認識するようになったことが想起されねばならない。私見では、BSを含めた全てのプログラムは、人々が自然にルールに従い、自分自身や同僚の安全に配慮し、不安全な状況を認めたら遠慮なく意見を述べ、または介入し、安全に働く者に正当な報酬が与えられるような文化へ向けた、行動変容を促すものに他ならない。

⑨労働衛生

最後に、労働衛生にも触れておきたい。それは、現在の一般的な重要課題だからというだけでなく、私見では、UKの建設業における更なる安全衛生の改善にとって、次の支柱になると考えられるからである。シンプルな表現で、安全行動との関係を省みると、「労働者、自分自身と同僚に配慮すること」には、現在のみでなく、長期視点が求められる。「(救いの手を必要とする人を)見過ごさないで (Don't Walk By)」との標語も、取り外し災害など一部の災害のみに当てはまるものではなく、不適正な荷揚げ作業や防塵マスクの装着など、さまざまな場面に当てはまる。すなわちそれは、今日安全に帰宅するのみではなく、引退する際も同じ—65歳でも耳が聞こえ、手腕振動災害などがなく、孫をその手に抱ける状態—でなければならないということである。安全リスクと同じように衛生リスクを管理するようにすることが、我々にとっての次の課題である。

2) What are the BUILT UK's views on the system of safety representatives and the safety committee?

Built UK は安全代表制度や安全委員会制度をどのように評価しているのでしょうか？

【回答】

・建設業の職場では、安全代表や安全委員会を通じた労働者との協議は、安全衛生の実効性を上げるうえで非常に重要である。労働者との協議がなされ、安全衛生上の措置の決定に彼らが参加する職場は、そうでないところより安全かつ衛生的である。安全衛生に関する協議には2つの方法がある。第1が労働者への情報提供、第2が義務負担者による意思決定前の彼らからの意見聴取と聴取した意見の考慮である。たとえば、作業開始前にその日の計画について話し合うために会合を開催し、リスクを特定し、適当な管理手段について合意することなどもこれに当たる。労働者参加は、安全衛生について責任を負う者が実践的な方法で管理するうえでの助けとなる。職場の形成や作業上の安全システムの開発に積極的に関与する労働者ほど、設定された要件を自ら遵守すると共に、同僚と協力して履行しようとする傾向がある。

3) What are the BUILT UK's views on the skills and function of inspectors from the HSE?

Built UK は、HSE の監督官制度の技術と機能をどのように評価しているでしょうか？

【回答】

・ HSWA に基づき策定された優れた法規則や EU (EC) 指令によって、UK には、建設産業を道案内する確固たる法規則の体系が集積され、適切なリスク管理の確保が図られている。他方、UK 全土における効果的かつ均衡のとれた (proportionate) 法執行は、安全衛生にかかる義務の負担者が法規違反に責任を負うことが理解される文化を作り上げて来た。

・ HSE の検査官は、アドバイザーと法執行人の両面を持つ、安全衛生に不可欠な手段 (measure) である。彼らは尊敬されており、よきガイダンスやアドバイスをくれる存在として、建設現場でも歓迎されている。

4) How does the Built UK view ACOP information approved by the HSE, such as laws, regulations or guidance?

What are the Built UK's views on the system of ACOP?

Built UK は、HSE の発行する行為準則 (ACOP) を法律のようなものと認識しているでしょうか、それともガイダンスと認識しているでしょうか？

また、行為準則のシステムについて、どう評価しているでしょうか？

【回答】

・ ACOP は、産業に対して規則 (regulations) の意図や解釈に関する詳細を提供するため、非常に有用な文書と認められている。この点では規則のみでも充分だが、ACOP は、「細部に宿る悪魔 (the devil in the detail : 計画を進める際、総論では合意できても各論でもめてしまい、前進できなくなることが多いことの例え。ここでは、そうした事態を招かないための細則の意味)」を提供する役割を果たしている。他に責任を負う当事者との関係では、ACOP は、規則の意図を具体化する効果がある。

・ ACOP の負の側面は、規則と密接な関係を持つ「法的位置づけ (legal status)」にあり、それゆえに改訂などが難しく、一度発行されると新規の策定や変更に制約がかかる可能性もある。その好例が CDM15 規則であり、これに関する ACOP は発行されていない。HSE は、その代わりに ACOP の制限を受けずに必要なガイダンスや解釈を提供できる、L シリーズのガイダンス・ノートを発行した。CDM 規則は、仕樣的なルールが当てはまり難しいマネジメント・ベースの性格を持つことも理由の 1 つである。この規則は、法律本法が定める「合理的に実行可能な (reasonably practicable)」な限り、との要件の履行のための条件を

具体化していたり、「適当かつ十分な措置が講じられねばならない (suitable and measures must be taken)」との文言を用いたりしている。こうした条件は、処方的な ACOP では扱い難く、それこそが HSE がそれによる対応を回避した理由である。

5) Would you say that any of the below trends exist in the UK at present? (And if so, what do you think is the key cause of these trends?)

- Lack of experience, and/or individuals and organizations becoming inexperienced in the area of health and safety
- A deterioration in people's sense of health and safety risks
- The over reliance on guidance and format/ too much bureaucracy
- A decrease in desire for experience/training or insight

イギリスでは、以下のような現象が生じていないでしょうか？

ー安全衛生に関わる個人や組織の経験不足や未熟化

ー安全衛生に関する感性の退化

ーマニュアル主義・形式主義

ー経験と研鑽への意欲や本質洞察力の低下など

もし生じているとすれば、どのような背景が考えられるでしょうか。

【回答】

ー安全衛生に関わる個人や組織の経験不足や未熟化

・様々な職場を経験し、若年労働者をリードする魅力を持つ熟練労働者の減少傾向に関連する現象は生じているものの、それが「組織の未熟さ」を招いているとは思わない。建設事業のチームの構成員全ての適格性を確保する UK の手続 (プロセス) により、適任な人材により構成された適正なチームが、常に建設作業現場にいる状態が担保されている。熟練労働者の減少の理由はさまざまだが、①不況を克服したばかりで、その間に熟練労働者が離職したことー今こそ彼らを引き戻すチャンスといえるー、②建設産業自体が、不安全、非社会的、男性支配的で、ダーティーなイメージを持っており、若い人々の入職を躊躇させていることも一因であろう。

ー安全衛生に関する感性の退化

・ Built UK としては、上で述べた熟練労働者の減少に伴う問題はあるものの、人々の安全衛生に関する感性の低下があるとは認識していない。

ーマニュアル主義・形式主義

・ ガイダンス、規則や手続 (プロセス) は、まさに UK が享受している安全な労働環境を

作り出して来た。長きにわたり、UKにおける安全衛生の実効性は、優れた人材、設備、技術、器具とそれに続く（法令順守のために開発された）優れた手続を背景に改善されてきた。その次の段階は、安全仕様の器具の使用や、強制ではなく自発性に基づくルールの遵守を個々人に求める「安全行動（Behavioural Safety）」である。

－経験と研鑽への意欲や本質洞察力の低下など

・UKの建設産業では、熟練し、適正な能力を持つ人々に高額の処遇をもって対してきており、そうした人々の獲得や養成、勧誘などに水準の低下はみられない。

○別添資料 10 (HSE との通信の記録)

回答者 **Phil Smith**

Senior SHE-Safety Health and Environment- Advisor

(上級安全衛生・環境アドバイザー)

CMIOSH : Chartered Membership of the Institute of Occupational Safety and Health

(労働安全衛生協会認定会員)

*CMIOSH は、NVQ の最上級ランクに位置する高度の専門家である。

質問者 Takenori Mishiba (三柴 丈典)

仲介者 **Rachel Grant,**

Head of Proportionate Risk

(リスク対応部門・部門長)

Strategic Interventions Division

(戦略的介入部)

Cross-Cutting Interventions Directorate (CCID)

(横断的介入管理者)

*回答者、仲介者共に HSE に所属しており、三柴が Rachel Grant 氏と知己の関係にあったため、同氏を通じて適任者である Phil Smith 氏に回答を頂いた。

日時 2015年9月

1) Would you know the example of the case that an employer did not obey ACOP but was not recognised as breach of HSWA because the object of the ACOP or the Act was successfully accomplished ?

雇用者が行為準則に従わなかったが、その行為準則や法の目的は達せられたため、HSWA 違反とみなされなかった具体例をご存知ないでしょうか？

【回答】

・ACOP (行為準則) のようなガイダンスは仕様基準ではなく、義務の負担者は、法遵守を果たすうえで同等の効力を持つ他の措置をとることもできる。まさにそれゆえ、HSE はお尋ねのような記録を公式に収集していない。

2) About how many cases are criminally punished for breach of duty to risk assessment in The Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 per year?

1999年の労働安全衛生管理規則が定めるリスク・アセスメント義務違反を根拠として刑事罰を受けた件数は、年間何件程度でしょうか？

【回答】

・2014年8月31日に終了した12か月間では、99年安全衛生管理規則第3条に基づく有罪件数は28件だった。

・この件やその他の訴追関係情報については、以下を参照されたい。

http://www.hse.gov.uk/ProsecutionsHistory/breach/breach_list.asp?ST=B&EO=%3D&SN=P&SF=REG&SV=1074&x=22&y=9

3) A director of TESCO who was interviewee of us said that the company paid certain money to HSE or its inspector so that he -the inspector- exclusively committed the company and gave advice to other inspectors and those of local governments who had jurisdiction over the company.

Is this actually possible in UK, and if so, what is the legal basis ?

我々のインタビューを受けた TESCO 社の役員が、同社が一定の金員を検査官に支払うことにより、その検査官が包括的に同社に関与し、同社を管轄する他の他の地方自治体の検査官にアドバイスを提供している旨述べていたが、UK では、実際にそのようなことが可能か。可能だとすれば、どのような法的根拠に基づくか。

【回答】

・TESCO の役員は、おそらく「主な管轄機関特定スキーム (Primary Authority Scheme)」に言及したように思われる。このスキームのもとで、ある企業はいずれか1つの地方自治体に連絡して一定範囲の規制問題についてアドバイスを求めることができ、仮にその企業が別の地域で事業を営む場合、そこにも一貫した対応を求めることができる、というものである。その企業は、そのための条件設定を行う地方自治体のサービスにつき、費用を負担できる。

・他方、HSE を含む国の監督機関は、今のところ、こうしたスキームの下で提供するアドバイスについて報酬を受け取ってはいない。

・「主な管轄機関特定スキーム (Primary Authority Scheme)」に関する詳細は、以下を参照されたい。

<https://www.gov.uk/government/publications/primary-authority-overview>

厚生労働科学研究費補助金
分担研究報告書

EU の労働安全衛生体制とリスクアセスメント

研究協力者 鈴木 俊晴 茨城大学人文学部・准教授

研究要旨

本稿では、EU が推奨するリスクアセスメントについて紹介、分析を行った。具体的には、①1989年にEU（当時はEEC）が打ち出した労働安全衛生体制の枠組みに関する理事会指令の概要、およびそのうちのリスクアセスメントについての規定内容、また②これを受けて欧州理事会により作成されたリスクアセスメントについて定められたガイドラインを紹介、分析することで、EU が推奨するリスクアセスメントの内容とは何か、またいかなる点が重視されているのか等を明らかにした。その結果、以下のような知見が得られた。

事業者に課されたリスクアセスメントの内容は1989年理事会指令6条および9条に規定されているが、具体的内容については、ガイドラインに規定がある。ガイドラインには、リスクアセスメントの目的、重要な要素、方法等が詳細に書かれている。

ガイドラインによると、リスクアセスメントは、第一義的には、リスクの除去のために行われるべきとされる。もっとも、リスクの除去が不可能な場合であっても、できるだけリスクを減らし、かつ新たな知識および技術がもたらされた場合には、さらなるリスクの減少のための措置を講ずべきことが強調されている点は重要である。加えて、リスクアセスメント及びリスクの除去が、新たなリスクを生み出すものであってはならないことも注意喚起されている。また、リスクアセスメントを行う際に考慮すべき重要な要素について、①リスクアセスメントは、合理的に予見可能なあらゆるリスクを網羅すべきであること、②作業場の性質に応じてリスクアセスメントのあり方も変わること、③他企業の従業員や顧客など、外部者が作業場に存在する可能性も考慮してリスクアセスメントを行うべきこと、等の要素につき、特に注意をするよう促している。

リスクアセスメントの方法については、まず、あらゆるハザード及びリスクが考慮されるようにすべきであること、そして、リスクが特定されたら、まずはそれが除去するものかどうかから考察すべきであること、という大原則を述べる。そのうえで、リスクアセスメントに対するアプローチの方法として、作業場の環境の観測、仕事内容の特定、それぞれの仕事についてのリスクの評価、現在変化しつつある仕事内容の観測、労働パターンの分析、作業場に影響を与えうる外的要因の考慮、仕事上のストレスにつながるかもしれない精神的・社会的・身体的要因の調査、労働条件を維持するための組織の調

査、があるとしている。また、リスクアセスメントは、リスクを漠然と全体的に考察するよりも、既知の、またコントロールの方法がすでに判明しているリスクと、より緻密な考察を必要とするリスクに分け、より緻密な考察を必要とするリスクについては、さらに、より洗練されたリスクアセスメントの方法を考察すべきであるとしている。

また、枠組み指令 11 条およびガイドラインでは、リスクアセスメントを実施するに際して、リスクの特定をより正確なものとするため、当該作業場および作業内容を熟知する、実際に働く労働者の意見等を十分に考慮に入れるべきとしている。

以上のようなリスクアセスメントを誰がおこなうかについては、枠組み指令 7 条やガイドラインに規定がある。そこでは、使用者に対し、リスクアセスメントを行う組織を十分に整備することを注意喚起したうえで、リスクアセスメントを実施する主体としては、①使用者自身、②使用者から指名された従業員、③外部の専門的機関を選択肢として規定する。もっとも、どのような主体がおこなうにせよ、リスクアセスメントを行う能力があることが重要である。そこで、リスクアセスメントを実施する人物および使用者は、付加的な措置が必要か否かを把握しておくため、リスクアセスメント実施者のアセスメント能力の限界を認識しておくことが非常に重要であるとする。そして、場合によっては、異なった能力を有する者に協力させてアセスメントをおこなわせるべきとしている。

また、枠組み指令 10 条およびガイドラインでは、事業者は、リスクアセスメント実施者に対し、当該事業場に存在するリスクおよび、労働環境につき求められている法的水準や望ましい水準について、十分に情報提供しなければならないと述べている。加えて、同じ作業場におけるアセスメントの実施者は、相互に情報を共有する必要があるし、使用者もその促進に努めなければならないとしている。

リスクアセスメントは、継続する事業活動において、絶えず安全な労働環境を提供するものでなければならない。そこで、ガイドラインでは、リスクアセスメントの再検討及び改訂のため、リスクアセスメントの結果とられた措置の効果について、常にモニタリングしておくべきとしたうえで、時系列的な企業の変遷およびアセスメントの結果もたらされた環境変化等に応じて、リスクアセスメントの内容も絶えず更新し続けるべきであるとされている。

以上が、EU が加盟各国に課すリスクアセスメントの内容である。ここで重要なことは、EU 枠組み指令およびガイドラインの全体を通じて、①技術の進歩および労働環境の変化に対応するため、リスクアセスメントの内容は不断に再検討され、改訂されるべきこと、および②リスクアセスメントの作成および改訂にあたっては、作業場の現実の労働環境や労務遂行方法に熟知する労働者およびその代表者に対する諮問および彼らの参加が不可欠であることが、常に強調されていることである。作業場に存在する現実のリスクを正確に分析し、これに的確に対処するためにも、以上の 2 点は不可欠であると言えよう。わが国においても、リスクアセスメントそのものの内容の適切性を担保するためにも、

この点に関する法的枠組みおよび実務上の仕組みをどのように構築するかが、リスクアセスメントの実効性を確保するもっとも重要なカギになるのかもしれない。

A. 研究目的および研究方法

わが国においてリスクアセスメントの方法を考察する場合、他国の制度を参照することは、わが国の制度がより実効的なものとなるための重要な資料を提供してくれるという点で、極めて有益である。そのため、このような作業は、わが国のリスクアセスメント手法がより成熟するためにも、必須の作業と言っているだろう。とりわけ、EU の取組を分析することは、EU に加盟する各国が全体として、いかなる点に重点を置いてリスクアセスメントを行うべきかについての総意を知ることができ、リスクアセスメントのエッセンスを知る作業と同義とも言っているほどの重要性をもつ。そこで本稿では、EU が推奨するリスクアセスメントが、どのような法的枠組みのもとで、どのような内容を有するものであるかについて、詳細に紹介、分析を行うこととした。

以上の研究目的のもと、本稿では、①1989年にEU（当時はEEC）における労働安全衛生体制の枠組みを打ち出した理事会指令の概要およびそのうちのリスクアセスメントについての規定内容、また②これを受けて欧州理事会により作成されたリスクアセスメントについて定められたガイドラインを紹介、分析することで、EU が推奨するリスクアセスメントの内容とは何か、またそこで重視されている点はどこにあるのかを明らかにしたい。

なお、本稿では、リスクアセスメントが各国においてどのようなかたちで波及したかについては十分に触れることができなかつた。この点は、次年度の課題としたい。

B. 研究結果

1. EU の安全衛生体制

EU における労働者の健康及び安全確保対策の体系としては、まず、1989年6月12日に策定された「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」(COUNCIL DIRECTIVE of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (Directive 89/391/EEC)) が、事業主の責任において労働者の健康及び安全を確保する旨の一般原則の下、事業主が負うべき義務等を定めることにより、各加盟国の法令により担保されるべき最低基準を規定している。その上で、2002年から、5年程度ごとを計画期間とする中期戦略（Community Strategy on health and safety at work）を策定し、EU 全体としての達成目標や重点取組課題等を定め、加盟国の取組を支援・促進する仕組みとなっている。

2. 1989年6月12日理事会指令

(1) 制定経緯

EU (EC) は、その設立当初より、安全衛生に対して極めて高い関心を持っていた。「欧州連合の機能に関する条約 (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)」151条 (旧欧州共同体条約 (以下、旧 TEC) 136条) では、労働条件および労働者の生活水準の向上を要求しているし、TFEU156条 (旧 TEC140条) では、労働衛生の分野において、欧州委員会は、

加盟国が協力することを促進すべきことが規定されている。

EU (EC) が安全衛生を積極的に推進するのは、2 つの観点からの理由があるとされている¹。一つはもちろん、労働者の安全及び健康を確保することで、人間らしい生活を営めるようにするという観点からである。しかし、ここで重要なのは、もう一つの、経済的観点からの理由である。労働に関連する傷病によって、GDP の 1.5~4% ほどの損失が出ているとされている。特に、漁業、農業、建設業、医療福祉業では 30%、鉱業、製造業、飲食業、運送業では 15%、労働災害の発生率が平均よりも高いとされている。以上から、委員会では、域内の労働安全衛生水準を高めることが、長い目で見れば、企業のコストを削減し、経済競争力の強化につながるのではないかと考えている。また、域内の競争条件を平等にするという観点からも、安全衛生水準の向上が主張されている。EU (EC) が域内で一定の安全衛生水準を策定すれば、加盟国間では、安全衛生にかかる企業のコストは一定のものとなる。これにより、たとえば安全衛生水準の低い企業が低コストで商品を生産するなどして価格競争力を高めることができなくなるのである。このような主張は、すでに安全衛生水準が高く、かなり高いコストをかけているイギリスなどから共感を得ている。

このような目的のもとで展開した EU における労働安全衛生政策を紐解いてみよう。従前からこの地域では、欧州石炭鉄鋼共同

体 (ECSC) 条約のもとで、種々の安全衛生調査計画が実施され、鉱山での火災や爆発の件数を減少させる努力が行われていた²。しかし、1974 年、欧州理事会が労働条件の向上を目指し「社会行動計画 (Social Action Programme)」を策定したことがきっかけとなって、この地域の労働安全衛生政策が大きく展開することとなった。この行動計画のなかでは、「とりわけ...労働における安全衛生条件を向上させることを通じて...労働者の生活および労働条件の『人間化 (humanization)』を目指した」プログラムを設立することが謳われた。そのため、これに基づき、欧州委員会の労働安全衛生活動の準備および実施をサポートするため「労働における安全、衛生、健康保護に関する諮問委員会 (Advisory Committee for Safety, Hygiene and Health Protection at Work)」が設立されることとなった (2003 年からは、政労使の三者構成からなる「労働安全衛生に関する諮問委員会 (Advisory Committee on Safety and Health at Work: ACSH)」となっている)。このような活動のもと、労働安全衛生に関する指令の第一弾として、危険物質である塩化ビニルモノマー (VCMs) の工場における二つの指令が策定された。言語の問題を解消し、労働災害を減少させるため、安全サインについての指令 (Directive 77/576) が策定され、緊急時に労働者の注

¹ Catherine Barnard, EU EMPLOYMENT LAW, 4th ed., oxford university press, 2012, p.501.

² 以下の制定経緯に関する記述は、Catherine Barnard, *op. cit.*, p. 502-および Jane E. Kineke, The EEC Framework Directive for Health and Safety at Work, Boston College International and Comparative Law Review, Vol.4, Issue 1, pp. 214-216 を参照。

意をひくような色分けされたサインなども考案された³。また、「塩化ビニルモノマーにさらされる労働者の健康を保護するための指令（Council Directive 78/610/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States on the protection of the health of workers exposed to VCM）」が策定された。この指令は、その後策定される同様の指令のモデルを提供するものとして、重要な意義を有している。例えば、①（労働者が労働しているところでは空気中の VCM の濃度が高くならないようにしたり、濃度についての監視をしたり、必要な場合には、労働者個人を保護するような措置についての規定を作るなど）技術的な予防措置を講ずること、②労働者に、存在するリスクおよび予防策についての十分な情報を提供したり、それぞれの労働者の労働のタイプや労働時間の長さ、接してきた物質などについて詳細に記録をつけておくこと、③労働者に、採用時または作業開始時、およびその後十分な能力を有する医師の健診を受けさせること、を使用者に義務付けている。

1978 年には、理事会は、はじめて労働安全衛生に関する 5 か年の社会行動計画を採択した。この行動計画では、特に、労働災害の原因、危険な物質からの保護、機械による危険からの保護、労働者の作業の向上などに力点が置かれている。これに引き続く 1982 年の 5 か年計画では、これに加え、訓練、情報、統計および調査についての措置が加えられた。

³ この指令は、現在は Directive 92/58 に受け継がれている。

1978 年の社会行動計画のもと、1980 年には、化学的、物理的、生物学的物質を含む危険な物質の扱い方についての、はじめての総論的な枠組み指令（framework directive）が策定された（Directive 80/1107）。この指令は、労働者の安全と健康を守ることを意図し、危険な化学的、物理的および生物学的物質に接触することから生じるリスクを予防することを含んでいる。この指令は、労働者が危険物質に接することを、「現実的に実施可能な範囲で（reasonably practicable）」できるだけ回避することを求めていることが特徴的である。つまり、特に中小企業に対しては、当該指令を適用するか否かについて裁量の幅を持たせているのである。

その後、この 80 年指令に引き続く形で、鉛（Directive 82/605）、アスベスト（Directive 83/477）および騒音（Directive 86/188）などについて安全衛生基準を定める指令が相次いで策定された。これらの指令は、危険物質に接することのできる量を数値的に制限し、リスクアセスメント、リスク低減、労働者の健診および労働者への情報提供を使用者に要求しており、80 年指令の手法を踏襲している。89 年の枠組み指令は、この 80 年指令およびそれに続く指令をさらに一般化して強化した指令と位置付けられる。

1986 年には、92 年までに商品、人、サービスおよび資本の自由移動を可能にすべきことを定めた単一欧州議定書（Single European Act (SEA)）⁴が策定されたが、

⁴ ローマ条約を初めて大規模に修正し、単一欧州市場と欧州政治協力を正式に設立した議定書のこと。1986 年 2 月に調印がなさ

この議定書は、安全衛生の分野における理事会の立法権限を拡大した。すなわち、同議定書により、欧州経済共同体条約（EEC Treaty）に 118a 条（現 TFEU153 条）が付け加えられたが、そこでは、欧州議会（European Parliament）との協力により、および経済社会委員会（Economic and Social Committee）の諮問の諮問を経て、指令という形で安全衛生に関する最低基準を設定すべきことが規定された。また、安全衛生に関する指令については、（他の労働立法では全会一致が求められているのに対し）理事会は特定多数決方式（qualified majority）によって意思決定をすることが許された。全会一致である必要がなくなったことで、異を唱える国があっても、それを乗り越えて安全衛生に関する措置を行うことができるようになったのである。「安全衛生に関する枠組み指令（Directive 89/391）」は 118a 条のもとで策定されたはじめてのものである。ただし、自由主義者との妥協の産物として、これらの指令は中小企業の設立および発展を妨げるものであってはならないとされており（118a(2)）、中小企業は適用を除外されることが認められている⁵。

(2) 1989 年指令の概要および各国への波及

前述のとおり、EU は、1989 年、「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」を採択した。この

指令は、安全衛生に関する基本的な指令であって、その後採択された個別指令の基礎となるものである。そのため、前述のとおり、別名「枠組み指令（Framework Directive）」とも呼ばれている。

この指令の概要は次のとおりである⁶。

1. 労働安全衛生についての基本的な指令であり、加盟各国はこの指令に従って国内法の整備を行う義務をもつ。一方これは最低基準であり、各国がこの指令以上の水準を規定することを妨げるものではない（1 条 3 項）
2. 指令の適用範囲は極めて広く、公的部門、私的部門を問わず（工業、農業、商業、教育産業など）すべての活動に適用される（2 条 1 項）。ただし、軍隊や警察など、特定の公的部門には適用されない（2 条 2 項）。
3. 労働者の安全衛生確保を事業主に義務づけている（5 条 1 項）。ただし、不可抗力の場合に、各国が事業主の一部あるいは全部免責の規定を設けることは妨げられない（5 条 4 項）。
4. 事業主にリスクアセスメントの実施を義務づけている（6 条、9 条）。これについての詳細は後述。
5. 事業主に対し、安全衛生問題について労働者への情報提供、及び労働者を協議へ参加させることを義務づけている（10 条、11 条）。

れ、1987 年に発効。

⁵ 中小企業（small- and midium-sized undertakings）の具体的規模については、言及されていない。

⁶ 全文の邦語訳については、国際安全衛生センターのウェブサイトを参照。

https://www.jniosh.go.jp/icpro/jicosh-old/japanese/country/eu/law/directive/89_391_EEC/index.html

6. 事業主に対し、採用または配置転換の際、あるいは新機械・技術の導入の際などに、就業時間中に、労働者へ安全衛生教育を行うことを義務づけている。（12条）
7. 労働者に対しても、事業主からの教育および指示に従って正しく業務を行うこと、危険の報告を行うこと、事業主と協力することを義務づけている（13条）。

この枠組み指令は、発効後 1992 年 12 月 31 日までに EU 加盟各国がその内容を自国の法令に取り入れなければならないとされている（18条）。この規定に基づき、たとえばフランスでは、1991 年に、既存の労働法典を改正する形で、同様の規定が導入されている（Loi no 91-1414 du 31 décembre 1991）。しかし、実際には、当該期限までにすべての国が導入できたわけではない。ドイツで導入されたのは 1996 年であるし、イギリスで完全な形で導入されたのは 1999 年である（The Management of Health and Safety at Work Regulations 1999）。また、具体的に各国がどのような法制度を整備するかは裁量に任されている。ただし、たとえば、明らかな法整備の不備があり、それによって労働者の権利主張の道が絶たれているならば、労働者はこの枠組み指令を直接的な根拠として権利主張できるとの見解もある⁸。

7

http://oshwiki.eu/wiki/OSH_system_at_national_level_-_Germany#cite_note-2 参照。

⁸ Jane E. Kineke, *op. cit.*, p. 219.

(3) その後の関連指令

さて、89 年指令によって「枠組み」が提供されたあと、これを一般的な原則としたうえで、より個別的な分野について労働安全衛生を定めた指令が数多く制定されている⁹。たとえば、職場の安全衛生の最低水準についての指令（Directive 89/654）、機械の使用法についての指令（Directive 89/655）、保護具の使用法についての指令（Directive 89/656）、腰痛防止についての指令（Directive 90/269）、ディスプレイスクリーンについての指令（Directive 90/270）などである。これらは、89 年指令をいわば父親として策定された指令ということで、89 年指令の「娘指令（daughter directives）」と呼ばれている。これらの指令の内容は極めて多岐にわたるが、大まかにいうと、3 種類に分類することができる¹⁰。第一に、職場環境改善のための指令、第二に、器具の扱い方についての指令、第三に、危険物質等の扱い方についての指令、の 3 種類である。

i) 職場の安全衛生の最低水準についての指令

職場改善のための指令のグループで重要なものとしては、前述の「職場の安全衛生に関する最低水準についての指令（Directive 89/654 on Minimum Safety and Health Requirements for the Workplace）」が挙げられる。この指令は、職場における適切はレイアウトを通じて、労働者の安全と健康を保護することを目的

⁹ Jane E. Kineke, *op. cit.*, pp. 220-221.

¹⁰ 以下の記述は、基本的には Catherine Barnard, *op. cit.*, pp. 523-531 による。

としている。この指令における「職場（workplace）」とは、同指令 2 条によると、店舗や施設内の仕事が行われる場所あるいは、敷地内で労働者が仕事に立ち入る場所とされる。また、6 条では、使用者が労働者の安全と健康を守るために遵守すべき一般的な事柄について記されており、①非常口への通路および非常口それ自体は、常に障害物のない整頓された状態であること、②職場あるいは装備・装置の技術的なメンテナンスがなされ、あらゆる欠陥ができるだけ早く修正されていること、③職場あるいは装備・装置が定期的に清掃され、適切な衛生レベルが保たれていること、④危険を予防したり除去するための安全装備・装置が常備され定期的に点検されていること、を要求している。このほか、7 条および 8 条では、労働者は、職場の安全衛生に関してなされるあらゆる措置について、情報提供を受けたり意見を求められたりしなければならないことも述べられている。このように、同指令では職場の安全衛生水準についての一般的ルールが規定されているが、より具体的な内容は、さらにほかの指令に委ねられる形となっている。たとえば、一時的あるいは可動的な建築現場についての指令（Directive 92/57）では、自営業者、あるいはさまざまな使用者の下で働く労働者が同じ場所で働いていることを前提に、労働する人々が様々なリスクに直面することを避けるために、ある特定の義務に拘束されるべきことが述べられている。同指令は、顧客、企画立案者、使用者、コーディネーター、自営業者など、関係当事者に連帯して責任を負わせる方式を採用したり、とりわけ、それぞれの当事者の連携

を強め計画のあらゆる段階における安全衛生水準を高めたりすることで、労災防止の総合的アプローチを行うことを目指している。

鉱物採取業においては、2 つの指令（Directive 92/91）（Directive 92/104）が規制を行っている。この両指令では、共通して、使用者に以下のことを要求している。すなわち、使用者に対し、①労働者が割り当てられた仕事を自身および同僚の安全と健康を危険にさらすことなく行うことができるように、作業場が、適切に設計され、構築され、十分な設備を有し、維持されていること、②労働者の作業が、責任者の監督のもとで行われていること、③特別に危険な作業については、十分な技能あるいは知識を有するスタッフに委ねられ、また適切な指導の下に行われていること、④安全指導が、関係するすべての労働者にとって有益なものであること、⑤適切な応急処置を受けられる治療器具が備えられていること、⑥定期的に適切な安全訓練が行われていること、を要求している。

このほか、大型漁船の安全衛生基準についての指令（Directive 93/103）、爆発のおそれがある作業環境についての指令（Directive 99/92）などがある。

ii) 器具の扱い方についての指令

器具（equipment）の扱い方について基本的枠組みを提供している 1989 年の指令（Directive 89/655）¹¹では、労働者が使用できる器具については、行われる作業に適したものであって、労働者の安全や健康を

¹¹ 現在は改正され、Directive 2009/104 となっている。