

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】

外国法制度調査とその結果を踏まえた専門家らによる討議、社会調査を経て導かれた、日本の法政策への提言は以下の通り。

1 一般的提言

以下のリスク管理（本報告書において、「リスクアセスメントとその結果に基づく適切な対応」を意味する。以下同じ）の6要素を各事業場で展開させるため、多面的で専門的かつ柔軟な労働安全衛生行政の推進が求められる。

- (a)組織の責任者による真摯で具体的な関与
- (b)構造的で計画的な取り組み
- (c)適切な人的・物的資源が利用できる条件の整備
- (d)全ての管理者による安全衛生の重視
- (e)直面課題に応じた柔軟な対応
- (f)安全衛生と組織の生産性や競争力との一体視

これは、組織的な安全衛生の学習と取り組みの促進であり、事業場ないし社会全体における安全衛生文化の醸成とほぼ同義なので、行政による高権的な介入に加え、何より経営者の自発的な関与を必要とする。従って、明確な目標設定と戦略、漸進的な取り組みが求められる。

このうち戦略面では、高齢者を焦点とした安全衛生行政の推進が考えられる。現在、日本では、世界的にも最速のスピードで高齢化が進行しており、平均寿命の上昇、年金財政のひっ迫など様々な事情から、高齢労働力の活用は、国の重要課題となっている。法制度面でも、高年齢者雇用安定法による65歳定年制の施行等の措置が講じられているため、経営者らにとっても重要課題となって来ている。他方、高齢者は、若年者に比べ、転倒、つまずきなどの労働災害に遭遇したり、難治性の身体疾患に罹患する割合が高い。そこで、彼・彼女らを焦点とした対策の推進が求められる。そして、その実施により、一般的な安全衛生水準の向

上も図られ得る。

言うまでもなく、安全衛生管理は、法令遵守の視点のみでは完成しない。そもそも区々多様であり、ますます複雑多層化する職場のリスクとの関係では、法令に過不足が生じ得る。そこで、行政及び（個々の）行政官には、専門性の強化を前提に、法制的に裁量を強化すべきと解される。それにより、結果的には安全衛生の実現方法にかかる事業者の裁量も一定範囲で拡大するため、実質的には性能要件型の規制ともなり得る。

立法技術的には、イギリス（UK）のように、安全衛生や快適職場形成を包括的に義務づける罰則付きの一般的義務条項を定め、その具体化を下位の規則や個々の監督官による個別的な命令に委ねる方策と、ドイツのように、法律本法の一般的義務条項には罰則を付さず、それを具体化する規則や個々の監督官による個別的な命令に、罰則による強制力を付与する方策があるが、日本の事情に応じた方策が求められる。

日本の場合、罰則付きの法規定を新設する場合、一般的に、立案の過程から罪刑法定主義の要請を充たす厳格な定め方が求められるうえ、安全衛生立法について、それを覆すだけの社会的支持があるとも言えないので、イギリス的な方策は採り難い。かといって、法律本法に罰則に関する定めを置かず、下位の規則や個別的な命令に罰則を設けるドイツ的な方策も採り難い。結局、安全衛生法の業法（法目的の達成のため、行政が事業者に対し、一定の裁量をもって監督指導を行う根拠を提供する法）としての性格を強化する方策が妥当であろう。

先ず、法律本法は、できる限り目標が明確な基本原則を示し、罰則を付すよう図るべきではあるが、現実的には労使を含めた関係者間の調整の必要性、対象となるリスクの多様性や不確実性などから困難を伴う。そこで、特にリスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等、重要な原則を義務化する努力は継続しつつも、それが叶わない限り、安衛法の基本原則、体系等を示した大綱を設ける、従前以上に詳細部分の具体化を厚生労働省令等に委任し、原則を明確に示す規定を設ける等の方策が求められよう。なお、努力義務規定にも、強制規範への布石、行政における予算の獲得や体制づくり、関係業界や産業社会への啓発、民事裁判への影響など様々な意味があるので、強制規範形成への関係者の合意が得られない場合等には活用されるべきと思われる。努力義務規定より1ランク上と認識されている配慮義務規定は、規制対象となるリスクの多様性や不確実性との関係などから結果責任を問えないが、手続的な措置を求める趣旨で有意義と解されるが、対策の必要性の高い対象に関するものであれば、事業者側に安全衛生の証明責任を課し、事情に応じた具体的な要件が手続的に明らかにするようにすることや、望ましい措置の詳細を実施省令（法の委任を直接受けず、法の実施を目的として策定される省令）で示すこと等を前提に、罰則を付す努力が求められよう。罰則を伴わない義務規定も、アナウンス効果のほか、罰則付きの義務規定への布石としての意味は大きい。

施行令や規則（政省令）については、現在の法制度の下でも、折々の事情に応じて行政が主導し、適宜、罰則付きで策定されているので、それを根拠づける法律条文を大きく修正す

る必要はないと思われる。ただし、法律と政省令の関係については、再考の価値がある。安衛法令では、罰則付きの政省令は原則として法律の委任を受けているが、そうした政省令が、親法の解釈を完全に「き束」してしまうとなると、構造的に過不足が生じ得る。確かに罰則を付す場合には、罪刑法定主義の要請を拒み難いが、刑法典（明治40年4月24日法律第45号）自体も精神的犯罪を含め、抽象的な定めを多く盛り込んでいる以上、人の命や健康に関わる安衛法令でそれが許されない理由はない。現に、「労働者に危険を及ぼすおそれのある」場合に囲いの設置を求めている安衛則第101条のように、不確定法概念（解釈に幅のある抽象的な文言）を持ち込んだ規定もある。よって、政省令側での定め方に一定の抽象性を持たせ、危険が窺われる場合には、事業者側に安全性の証明責任を課す、専門官による判定を行うなどの手続き面での規定により、要件を個別的に特定していく必要があると解される。望ましい仕様の詳細は、法の履行を支援するガイドラインの役割としつつ、悪質さが窺われる対象者には、その定めも参考に執行を図るのが妥当と解される。

次に、個々の監督官による具体的な命令については、現行法第98条第1項に列挙された条項の違反にすることは、それらを具体化する個別の規則違反に該当しない場合も含まれる旨の規定を同条に加えるか、行政解釈で示すことが望まれる。また、現行法第99条に新たに1項を追加し、第1項で要件とされた「労働災害発生の急迫した危険があり、かつ、緊急の必要があるとき」に当たらない場合（特に法第28条の2の違反が認められる場合等）にも、複数の専門官の判断により一定の危険（許容できない危険）があると認められる場合等には、労災防止上必要な措置を勧告又は要請できる旨に加え、当該勧告又は要請を受けた者が、それを遵守せず、かつ、監督署長が専門家の意見を聞き、一定の危険（許容できない危険）が残存していると認めた場合には、労災防止上必要な措置を命じられる旨を規定する等の方策が考えられる。

なお、安衛法の業法としての性格を強化すると、その分だけ、政省令の制定や、個別的な命令の発令を行わずに被害が生じた場合に、国の規制権限不行使の責任が問われるリスクが高まる可能性がある。よって、質的に重要だが、不確実性が拭えないリスク等については、現にそうされているように、現行法令上、健康保持増進対策ないし快適職場形成を含め、努力義務規定などとされているものの履行を支援するためのガイドラインで対策を規定し、周知することとし、それをもって足りる旨を法律本文に定めて実施する等の方策も考えられる。労働災害防止協会による労災防止規程（労働災害防止団体法第2章第3節）の策定に委ねる方策もあり得るが、同協会は、ドイツの労災保険組合のように強制加入ではなく、法律上は可能だが実際には規程違反に対する制裁も設けられていない（最高でも「警告」とどまる）ため、現状のままでは、規制権限不行使の免責事由とはなり難いし、策定、運用共に困難であろう。

他方、様々な制約から、当初から十全な法令遵守が困難な中小規模の事業者については、罰則等による威迫を含め、労災防止へ向けた明確な方向づけと共に、その実現を図る事業者らに対しては、低リスクな違反事項の是正につき、一定の猶予も必要となる。現状でも、監

督指導の実際において、そうした事業者らに形式的で不均衡な法執行（是正勧告書の発布や送検）はしていないはずだが、イギリス（**Enforcement Policy Statement**, <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>）やアメリカ（**Field Operations Manual (FOM)**, [https://www.osha.gov/OshDoc/Directive\\_pdf/CPL\\_02-00-160.pdf](https://www.osha.gov/OshDoc/Directive_pdf/CPL_02-00-160.pdf)）のように、そうした状況に応じ、柔軟性のある取扱いを明文化することで、監督官による措置の斉一化を図る方策もあり得よう。その際、猶予の前提として、労働基準協会や労災防止団体などが専門的な研修を行い、認証した安全・衛生コンサルタントや社会保険労務士などに監査を行わせ、猶予の必要性を証明させる方策を講じれば、安全衛生の専門性の高い人材の育成にも繋がる可能性があると思われる。

また、労働者の危険有害物へのばく露のように特に不確実性の高いリスクへの対応に際しては、以下のような対策のメニュー（安全衛生インフラ）を増やし、そのいずれかがヒット（：効果を発揮）するように図る必要がある。もっとも、この方策にも相応の費用を要するため、結局、上述した産業界や社会全体における安全衛生文化の醸成とそのための戦略が求められよう。

- ア 法規則の集積（**accumulation of good regulation**）
- イ 現実的で均衡のとれた法執行（**effective and proportionate enforcement**）
- ウ 検査官（**inspector**）の専門性の高さ、
- エ 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（**system of safety representative**）
- オ 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、
- カ 安全意識を高め、行動変容を促す規格（**BS : British Standard** など）
- キ 専門的な行政機関（**Health and Safety Executive : HSE**）による災害疾病やヒヤリハット情報の確実な収集、
- ク 建設業におけるプロジェクトの設計者、発注者、関係請負人などに安全管理義務を課すこと、
- ケ 民間団体による安全衛生に関する専門家の養成と適格性認証、
- コ 法令でリスク管理のために適任者を選任するよう定めること、
- サ 技術革新による設備・器具自体の安全性の向上

## 2 個別的提言

### （１）法令関係

ア 安全管理者の国家資格化、各種国家資格の更新制度の導入を契機とする安全衛生の専門家（安全衛生人材）の育成及び能力の向上

上記のような法規制に実効性を持たせるうえで、安全衛生の専門家（安全衛生人材）の育

成や能力の向上は、極めて重要な意味を持つ。リスク管理との関係では特に、各事業体の事業の性質に応じて必要な専門性を持つ者と協働する体制を整備して運用できる者の育成が求められる。その出発点として、安全管理者の国家資格化、各種国家資格の更新制度の導入が求められる。また、学習の対象にも動機づけにもなり得る安全衛生関係情報（職場のハザード、リスク、有効な対応策など）の共有を図る必要もある。

安全衛生人材の質量は、行政・民間の双方で充実化させる必要があるが、いずれも事業者による専門性の重視と応分の費用負担（育成費を含む人件費や、外部専門家の委託費など）が出発点となる。そして、事業者が高額な費用を負担させるには、それを当然視させる安全衛生文化の醸成と、それを支援する戦略が求められる。

イ リスク最小化原則（排除できるリスクは排除し、それが困難なリスクは最小化すべきとする原則であり、3ステップ・アプローチ（先ずはリスク調査をして集团的措置を中心に本質的な排除・低減策を講じ、それが叶わない場合に個別的、人的措置等を実施する方策）に代表される）や、その原則とも深くかかわるリスク創出者管理責任負担原則（リスクの管理責任は、製造者、設計者、発注者等のリスク創出者が負担すべきとする原則）など、イギリスなどで採用されている予防上の重要な原則については、法律本法や大綱に規定する必要があると思われる。なお、重層的下請関係下での発注者や元請事業者の安全衛生責任の強化及び具体化を図るため、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。

#### ウ 事業体の役員の責任強化

事業体の役員の業務が労働安全衛生に及ぼす影響の大きさや、現にそれゆえに企業の取締役個人の民事責任を認める判例が複数登場して来ていること、イギリスでは既にそうした法制度が採用され、実際の運用もされていること、何より事業体ごとの安全衛生文化の醸成には、トップ層による安全衛生への責任的関与を図る必要があること等に基づき、現行法上の違反行為者への刑事制裁規定とは別に、安全衛生の運営を担う事業体の役員が、内部統制システムの管理を怠ったことにより重大な労働災害を発生させた場合、それゆえに刑事制裁を科す旨の規定の新設について検討しても良いと思われる。

#### エ 一定条件を充たす対象にかかる規制の性能基準化

リスクの要因と実効的な対策が明確な対象には、仕樣的な危害防止基準（仕様基準：なすべきこと・なすべきでないことを特定の定める基準）で規制を行い、そうでない対象には、できる限り、性能基準（達成すべき目的のみを特定し、達成の手段は名宛人の合理的な裁量に委ねる基準）で規制を行うのが適当と解される。具体的には、リスク要因が不確実な場合、実効的対策が不確実か、場所的、条件的、将来的に より実効性の高い対策があり得る場合などが該当しよう。性能基準を採用する場合にも、強制力を持たず、基準の履行を支援するガイドラインは充実化させる必要があり、独自の方法で求められる性能を達成できない名宛人は、それに従う限り違法を問われないこととする 違法性の判断基準ではなく、合法性の判断基準として用いる 方策が妥当と思われる。

すると、必然的に、安全関係では仕様基準が中心になり、衛生や快適職場形成関係では性能基準が中心になると察せられるが、既に仕様基準が採用されている規制を性能基準に改める場合には、既存の仕様基準が個々の事業者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（例えば、当該規制にかかる定期的な検査が行われ、その結果が安全衛生関係部署に伝達されることになっている場合など）もあるので、不用意に廃止されないよう留意する必要がある。

オ 新たに中小企業を対象とした遵法の猶予制度（段階的遵法の許可制度）を設ける場合には、各基準を定める法令本文に、「事業の性質上可能な限り」等の文言を加える方法もあり得るが、膨大な改正作業を要するため、当該制度に関する 1 条を別途加える方法の方が現実的と解される。

また、そうした法制度の新設に際しては、併せてリスクアセスメントの普及促進を図るため、アメリカの **SHARP**（**Safety and Health Achievement Recognition Program**：安全衛生達成度認定プログラム）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と共に、彼国の現地コンサルテーション制度（民間の安全衛生人材が政府のクレジットを得て他社を訪問し、安全衛生についてアドバイスを与えること等を内容とする制度）、**EU** の **OIRA**（**Online Interactive Risk Assessment**）等に倣い、**WEB** 上のツールの設定と人的な支援を組み合わせる必要がある。前述した通り、中小企業等の改善努力の証明は、労働安全・衛生コンサルタントや公的機関での研修と認定を受けた社会保険労務士等に行わせ、行政が審査する方法を講じることにより、前者と中小企業の接点を創り、後者に安全衛生知識をもたらす等の副次的効果を期待できる。

カ 労災発生率が高いか重大労災が生じた事業者（の事業者）に対する労災防止団体の関与の強化

日本の労災防止団体法の立法者が起案に際して参考にしたドイツやフランスの労災防止団体制度は、強制加入制度を採用しており、なおかつ労災保険も司っているため、保険金拠出を減らすためには予防活動に尽力するという構造的圧力に晒されており、安全衛生講習の受講者数も日本とは比較にならないほど多い。そうした条件下、日本では、労災による死傷者数（被災による休業日数 4 日以上の場合）は、昭和 35 年をピークに 4 分の 1 程度に減少しているが、依然として約 900 名弱の死亡災害、11 万件強の休業日数 4 以上の死傷災害が発生している（厚生労働省「労働災害発生状況」平成 28 年速報値（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/anzeneisei11/rousai-hassei/>））。そこで、労災発生率が高いか重大労災が生じた事業者（の事業者）に対する労災防止団体等の関与の強化を図る必要があると解される。

労災防止団体は、既に、現行法第 99 条の 2、第 99 条の 3 に基づく「労働災害防止業務従事者及び就業制限業務従事者に対する労働災害再発防止講習」の指定講習機関（指定条件等の詳細は、「労働安全衛生法及びこれに基づく命令に係る登録及び指定に関する省令」を参照されたい）となっているので、まずはその履行の徹底を図る必要があるだろうが、概ね数時

間の講習にとどまるので、重大労災が発生した場合に適用される安衛法第78条以下の安全管理特別指導事業場（「トクアン」）や衛生管理特別指導事業場（「トクエイ」）の指定制度と連続するように、より継続的かつ体系的な関与が求められよう。

キ 総合的な化学物質対策の推進（化学物質対策の多チャンネル化）

有害物などハザードやリスクの評価に不安定性や相対性を伴い、未知の物質（新規物質）や混合物も次々に登場し、事業体の企業秘密に関わり、それでも産業として有効活用が避けられないものによるリスクへの対策では、対策の幅を拡大し - 複数の対策メニューを用意して -、そのいずれかがヒット（：効果を発揮）するようになる必要がある。具体的には、タテ（サプライチェーンの上流から下流に至るリスク情報の共有やリスク低減策の実施）・ヨコ（GHSなどの国際的なハザード（ないしリスク）に関する情報の共有）・タカサ（現場でのばく露実態等の調査・分析）の3方向での展開を法政策的に図る必要があると解される。

ク 労働者によるリスク情報の報告の義務づけ

関係者間でのリスク情報の共有（いわゆるリスク・コミュニケーション）の徹底のため、ECの安全衛生枠組み指令に倣い、労働者に自ら認識したリスク情報の事業者や行政への報告を法令で義務づける方策も考えられる。

たしかに、にわかに実効性を担保することは難しいが、社会啓発や、行政による監督指導への根拠づけ、民事裁判への影響などの効果が見込まれる。

ケ 産業医や産業保健スタッフによる難治性疾患り患者や病前性格者らの就業支援機能の強化

高齢化が急速に進み、医療や社会保障関係の支出が増える中、産業保健の役割が重要性を増している。とりわけ個々の事業場で産業保健をリードすべき産業医は、ただ不調者の就労判定を行うだけでなく、主治医を含む様々な関係者と協働しつつ、適切な就業調整により彼・彼女らの就業を支援すること（：就労判定可能性の拡大）等を通じて、労使に貢献せねばならない。

そのため、その勧告の実効性の強化が図られる必要がある。たとえば、現行法第65条の4の作業時間規制では、目下、規則（省令）で潜水業務と高圧室内業務のみが対象とされているが、産業医面談を通じた就業上の配慮として就業制限がなされる場合には、その対象業務にも本条の適用を及ぼすことで、実質的に心理社会的リスクを含めた多様なリスクを同条の適用範囲に入れることができると思われる。

（2）政策関係

ア 公使の共働による「安全衛生経営」の推進

目下、経済産業省により、「健康経営」というキーワードを用いた政策が図られているが、本来的には、安全衛生全般を重要な経営課題として、経営者のリーダーシップにより推進させる必要がある。イギリスでは、**HSC(Health and Safety Commission)**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（**HSE, Leading health and safety at**

**work -Actions for directors, board members, business owners and organisations of all sizes-,2013.)**を発行しており、安全衛生担当役員の選任は、安全衛生の戦略的重要性に関する企業の理解の象徴である（”The presence on the board of a health and safety director can be a strong signal that the issue is being taken seriously and that its strategic importance is understood.” HSE,p4.）との認識も示されている。

そこで、日本でも、適切な条件が整った時期に、行政と経営者団体が共働し、「高齢化時代の安全衛生経営」など適切なキーワードを用い、経営層による労働安全衛生推進のリーダーシップに関するガイダンスを発行し、安全衛生担当役員の選任を誘う方策が望まれる。

#### イ 厚生労働省の労働保険の適用状況検索サイトの充実化

厚生労働省の労働保険の適用事業場検索サイトに、まずは安全衛生表彰やあんぜんプロジェクトへの参加等の情報も掲載し、その後掲載情報を増やすことで、安全衛生への取り組みの動機付けを図る。

#### ウ 労働監督行政体制の見直し

実効的な労働監督行政のためには、各管区の事業場数や地域性を考慮する必要がある。そこで、少なくとも、事業場数と災害発生率に応じた監督官の配置を行うことが望まれる。

#### エ 事業場内の安全衛生人材のステータス向上の推進

事業場内のリスク管理の展開には、それを主導し、管理できる安全衛生人材が必要だが、そうした人材の事業場内、ひいては社会的なステータスが上がり、高い処遇を受ける条件が整わなければ、志望者は増えず、養成機関も成り立たない。

そのサイクルを逆回転させるには、やはり経営トップ層への意識付けが重要な意味を持つ。そこで、元に帰って、1で述べた高齢者を焦点とした安全衛生行政戦略や、2（1）イウで述べた基本的な法原則の確立と厳格かつ柔軟な執行などが求められよう。

#### オ 外部の安全衛生人材の検索性WEBサイトの設置

特に中小企業者から外部の安全衛生人材（安全・衛生コンサルタント等）へのアクセスを容易にするため、検索性のWEBサイトを設置する。検索情報として、大まかな住所、業務受託の可否、得意業務、過去の業務経験、標準報酬などが考えられる。

#### カ 民間の安全衛生人材の活用

アメリカで、VPPの現地調査に当たるSGE（特別政府職員：Special Government Employee）や、主に中小企業をターゲットにした現地コンサルテーション制度を担う政府と任用関係にないコンサルタントを参考にして、専門官ポスト（産業安全専門官及び労働衛生専門官規程（昭和47年9月30日労働省令第46号））等に、専門分野ごとに、相応の条件で民間の安全衛生人材を任用すると共に、派遣元企業が人件費を負担して自社が雇用する安全衛生人材を、政府からの委嘱を受けて他社の安全衛生事情を視察のうえ、アドバイスさせる制度を設ける方策が考えられる。その際、コンサルタントは、たとえ法違反が発見されても、官公署に通告する義務を負わないが、重大なリスクが発見されれば是正することに

同意を得るようにする必要がある。

キ 中小企業対策の推進体制の創設

２（１）オに記載したような中小企業対策を実施するため、可能であれば、厚生労働省の安全衛生部内に中小企業担当班等を設置する。

ク 安全・衛生委員会制度の実効性の強化

事業場におけるリスク管理を監視し、推進するという重要な役割を持つ安全・衛生委員会の実効性を高めるため、業務執行や安全衛生対策につき実質的な権限を持つ担当役員の参加、決議事項の実施等を制度的に担保する。

ケ 安全衛生教育の強化

既に法制度化されている作業主任者への技能講習、危険有害業務従事者への特別教育、一般従業員の雇入れ時教育などを充実化すると共に、未だ法制度化されていない経営のトップ層（総括安全衛生管理者等）、一般従業員層への一般的な安全衛生教育の実施を図る。労働災害防止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の導入なども考えられる。

コ 安全衛生研究の推進

労働安全衛生総合研究所等の研究機関が、基礎研究と応用研究の両面で十分な研究成果を挙げられるよう、十分な予算の配分と安定的雇用の確保を図る。なお、基礎研究面を疎かにすると、研究者にとって、研究所としての魅力を保ちにくく、優秀な研究者の維持獲得が難しくなることに留意する必要がある。

【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】

- 規制対象の多様性・多層性に象徴される合目的性
- 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）
- 人的措置（ソフト面）の重視（３章、６章関係）
- 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）
- 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）
- 健康への配慮と維持増進（７章）
- 快適職場形成の努力義務としての規定（７章の２）
- 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

定めぶりや規制趣旨の多様性、手続的規制への傾倒  
 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。

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。

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。

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。

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。

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。

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ナ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。

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。

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 -

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。

安衛法本法を見ただけでは、具体的に何をすべきことが分かり難い。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

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。

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。

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。

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。

災防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、災防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、メリハリ（アメとムチ）、単純明快さ、多角

性・多面性、自律性と労使協議の重視、専門性と柔軟性（法執行機関とビジネスの親和性）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。

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、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。

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)**両者の間に位置する行為準則というルール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）。

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。

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。

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依拠して検査官を任用し、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。

は、年間約£1億5000万（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、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拳がら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。

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は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。

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。

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（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、

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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**（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からは以下の通り。

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。

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。

**VPP** 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。

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。

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、従来の方災の記録のほか、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・労組の同意を画面化した文書をはじめ、社内の方全規則、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るている。

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。

**VPP** 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。

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。

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。

1994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。

**VPP** 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。

**VPP** 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。

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。

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。

**SHARP** 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。

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。

### 3 今後の日本の法制度のあり方に関する社会調査の結果

過去2年間にわたる諸外国の関連法制度調査と専門家やステークホルダーへの聴き取り調査の成果を踏まえ、妥当性のある法政策提言を行うこと等を目的として、日本の専門家とステークホルダーが参画する研究会を開催して得られた意見を質問内容に反映させたうえで、企業等で安全衛生業務に直接・間接に携わっている者を対象に、**WEB** による社会調査を実施した。

その結果、以下のような事柄が判明した。

#### 回答者及び回答者所属先の属性

回答者を安全衛生業務関係者に絞ったところ、中高年代の男性の回答者が多かった。組織内での立場は、経営者、役員、人事・総務、ラインの管理職、経営企画職などの中枢ポストの回答者が65.4%を占めた。業種別では、製造業、卸売・小売業、建設業、医療・福祉、情報通信、公務の順で回答割合が高かった。また、所属先の企業規模（従業員数）では、99名以下で5割を超えており、中小企業関係者が、一般に認識されているよりも、少なくとも安全衛生法令には関心を持っている可能性が窺われた。

また、安全衛生に関心を持ちやすい業種や企業規模の反映等の特徴がみられることから、本調査の信頼性もある程度裏付けられた。

#### 法制度に関する一般的な知識と評価

「よく知っている」と「おおむね知っている」を合せて約5割に達し、その回答をした者

は、現行の法制度について、おおむね、内容的には妥当だがより分かり易くする必要があると評価していることが窺われた。

#### 法改正の方向性

法制度の簡素化には賛成回答が多かったが、おそらくは改定によるデメリット 厳格化されたり、既存の秩序を変える必要が生じる可能性 を見通し、慎重な回答を選択する者も多かった。

安全衛生の実現方法を事業者の裁量に委ねる方向性については、反対はしないが、範囲を限定すべきと考える回答者が多かったと解される。

企業規模による罰金額の増減については、回答者の多くが、設計と執行に合理性とバランスが保たれる限り賛成する趣旨と解される。

安全衛生管理を怠った役員を国が強制的に解任させる制度の導入については、存外に賛成が多かった（38.4%）ことから、少なくとも、経営トップ層による積極的な関与が重要と考える回答者が多かったと察せられる。

中小企業等の場合、（当初から完全ではなくても、）段階的な法遵守を認める方向性については、概ね全ての企業規模関係者の回答で賛成が上回ったが、小規模事業と競争関係にあたり、小規模事業と足並みをそろえて法令遵守を図る必要があると解される中規模企業関係者に慎重な回答が多かった。段階的守法遵守制度の適用に際しての審査を安全・衛生コンサルタント等の民間の専門家に委ねる方向性についても、同様の回答の傾向がみられた。

リスクアセスメントとその後の対応の一般的な義務づけ、発注者、設計者等のリスクメーカーの責任強化、建設工事の発注者による発注先の安全衛生条件の審査の義務づけのいずれについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り、反対はしない傾向が窺われた。

リスクアセスメントの推進を目的とする労使協議、事業者から労働者への関連情報の提供の義務づけ、労働者が知覚したリスクの事業者や行政への報告の義務づけについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り反対しない傾向が窺われた。

行政官に法の執行について広い裁量を与える方向性と、労災発生率が高い事業体に労災防止団体の関与を強化する方向性に関する質問への回答からは、行政による強制的関与よりは、労災防止団体によるソフトな関与を望む者が若干多い傾向が窺われたが、前者についても反対は約1割にとどまった。

#### 政策の方向性

安全管理者の国家資格化については、賛成と「どちらともいえない」が共に4割程度で拮抗したが、クロス検索の結果、法知識に詳しい者ほど必要性を認める傾向が窺われた。

企業のトップ層によるリーダーシップの推進策については、賛成が過半数に達したが、「どちらともいえない」が約3割いたため、この要素の重要性が関係者に十分に認識されていない可能性が窺われた。安全衛生の専門知識を持つ行政官の増員については、賛成と「どちらともいえない」が拮抗したことから、たとえ行政官に専門知識があっても、強制的関与は避けたいと考える者が多い実態が窺われた。

#### 中小企業支援策の方向性

中小企業者と安全衛生の専門家を繋ぐウェブ上の検索サイトの設置については、賛成がほぼ半数に達したが、「どちらともいえない」が約4割に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者ほど賛成しない傾向が示されたため、事業体の規模が小さくなるほど、安全衛生の実現に専門家の関与が必要となること自体への認識が不十分である可能性が窺われた。

中小企業によるリスクアセスメントの支援を目的としたウェブ上のツールの提供と人的支援体制の整備についても、賛成が半数を超えたが、「どちらともいえない」が35.8%に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者は、押しなべて賛成しない傾向が示されたが、100～499名規模の回答者の約6割が賛成したことから、中小規模の事業体では、概ねリスクアセスメントの必要性自体が認識されていないが、100～499名規模の事業体では、比較的認識が進んでいる可能性が窺われた。

中小企業における安全衛生の今後の担い手については、上位回答が無償か廉価で利用できる公的機関であり、その次に、日常的に関わりが深い、必ずしも安全衛生の専門家とは限らない士業（社会保険労務士）が入った。

#### 化学物質対策の相談先

所属先で化学物質を取り扱う作業があると回答した者に、所属先の従業員が化学物質にかかるリスクを感じた場合の相談先を尋ねたところ、おそらくは機密保持の必要性などもあり、基本的には内部で対処しようとするが、やむを得ない場合には、無償か廉価で利用でき、機密が守られ易い公的機関を頼ろうとする傾向が窺われた。

#### 安全衛生文化醸成策の要点

本調査のうち最重要項目である。結論的に、回答者のコンセンサスは以下の通りと察せられる。

すなわち、安全衛生文化の醸成に最も寄与するのは、明確な方針であり、それが法制度化され、違反には制裁が下される条件が必要である。ここでいう明確な方針には、リスクアセスメントの一般的な義務づけも含まれる。他方で、日本の既成の文化に根差した運動や教育の推進も必要である。経営トップ層に安全衛生教育を行うことや、組織内の安全・衛生担当者らに職務に必要な権限や知識の獲得機会を与えることも重要な意味を持つ。ISOによる安全衛生マネジメント規格の策定も、産業の国際化を背景に、一定の圧力となるだろう、と。

#### 安全衛生の民間人材の活用の可能性

アメリカのSGE（**Special Government Employee**：特別政府職員）制度に倣い、政府が民間企業に雇用されている有能な安全衛生人材に対して、他社の安全衛生管理の状況を調査し、必要に応じてアドバイスを与える公的な職務を委嘱したら、自社の費用負担となっても進んで派遣に応じるか否かを尋ねたところ、「派遣する」が全体で23.8%に上り、10～49名規模に所属する回答者でも23.0%が「派遣する」と回答した。よって、実際に制度が実施されれば、大手企業のみならず、派遣に応じる場所は多いと察せられる。

### 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  
鈴木 俊晴  
茨城大学人文学部社会科学科・准教授

### 研究協力者（あいうえお順）

稲垣 寛孝 元労働基準監督官、元労働基準監督署署長  
梅崎 重夫 （独）労働安全衛生総合研究所研究推進・国際センター長  
金原 清之 元労働基準監督官、元労働基準局長  
酒井 直人 株式会社クボタ宇都宮工場副工場長  
高岡 弘幸 中央労働災害防止協会マネジメントシステム審査センター、  
元旭硝子  
豊澤 康男 （独）労働安全衛生総合研究所所長

## A . 研究目的

本研究の目的は、規定の複雑化・膨大化や形式的コンプライアンスがもたらす弊害への対応、中小企業における遵法の促進と安全衛生の強化、限られた行政資源の有効活用等を図り、安全衛生法政策の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/E C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、わが国への導入の具体的な方法について検討した。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、受け止められ方を明らかにするよう努めた。

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 を中心課題とした。

## B . 研究方法

初年度には、厚生労働省担当課との個別的な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、調査対象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。その際、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**)、ガイドラ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。

最終年度は、2年間にわたる外国法制度調査の示唆が日本で妥当性を持つかを調べるため、専門家とステークホルダー(企業関係者、安全衛生に関する研究者、元労働基準監督官ら)が参画する研究会(略称:リスクアセスメント法政策研究会)を開催して意見を求めたうえで、「今後の労働安全衛生法政策に関する企業(団体)調査」と題する質問票のドラフトを主任研究者が作成し、再度、研究会委員への意見聴取を経て、大問31から成る最終案を完成させた。

その後、WEBによる社会調査(電子調査)を専門に行う民間業者(ネオ・マーケティング社<<http://www.neo-m.jp/>>)を選定し、WEB上で回答可能な質問画面の作成、調査、単純集計、クロス集計等を行わせたいえ、研究代表者がその結果を分析し、政策提言案を推敲した。

## 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】

規制対象の多様性・多層性に象徴される合目的性

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)

人的措置(ソフト面)の重視(3章、6章関係)

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)

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)  
 健康への配慮と維持増進（7章）  
 快適職場形成の努力義務としての規定（7章の2）  
 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  
 定めぶりや規制趣旨の多様性、手続的規制への傾倒  
 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。

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。

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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

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。

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。

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。

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。

災防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、災防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

#### 【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、メリハリ（アメとムチ）、

単純明快さ、多角性・多面性、自律性と労使協議の重視、専門性と柔軟性（法執行機関とビジネスの親和性）、それらを支える物的・人的資源である。

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、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。

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（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）。

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。

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。

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依りて検査官を任用し、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。

は、年間約£1億5000万（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、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（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、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検査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。

**HSWA** 違反に科される罰金額は、基本的

には違反の重大性に応じて決定されるが、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。

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34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45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、発育障害・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、最近ではガイドンス・ノートにその役割が代替される傾向にある。もっとも、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、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 4 7 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。もっとも、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 2 2 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 2 2 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 6 9 条により、**HSWA** 第 4 7 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 1 1 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 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、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、雇用者のネグリジェ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、一般的なネグリジェ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、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、 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  
理的に必要となる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、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、「職場の危険有害物質」に、  
「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、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、健診を含めて職場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。

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 )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 ) E U ~ 89 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 力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は義務づけている。

- ・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がかわ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  
 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

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、彼らなしに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

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。それに資する

実用的なツールとして開発されたのが、**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 **OiRA(Online interactive Risk Assessment)** である。

続く労働安全衛生戦略 **2014-2020** は、重要課題の1つとして現行安全衛生規制の履行改善を挙げ、それに関係する戦略目標として、「加盟国のエンフォースメントの強化（例：監督署の役割の拡大）」「現行規制の簡素化」と並んで挙げられたのが、「小規模・零細企業に対する実用的な支援の提供」である。これは、こうした企業のリスク管理能力の向上が、規制の履行支援に繋がるとの考えから設けられた目標であり、**OiRA** は、それに資する実用的なツールとして言及された。

労働安全衛生戦略 **2007-2012** が公表されて以後、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。**OiRA** は、**EU** 全体をカバーするツールとして、**ISSA**（国際社会保障協会）発行のリスク・アセスメント・ガイドブックなどと並ぶ存在となっている。

### 【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、何が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。

2015年1月時点で58ツールが提供され、うち25はブルガリア、これにキプロス、ベルギー、ラトビアが続き、EUレベルのツールは5種類にとどまっていた。2016年1月現在では、90ツールが提供され、うち33がブルガリア、7がギリシャ、6がベルギーとスロベニアである。

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】

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

キプロスでも、**OiRA**の登録利用者数は増加傾向にあり、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。

フランスでも導入の動きがあるが、政府による財政支援と人的手当が前提になると解されている。

#### （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、労働長官による安全衛生基準の改廃、監督官による立入検査、法違反の発見、是正措置、罰則の適用（\*ただし、刑事罰の適用には特定の安全衛生基準違反が求められる）を中心とする強制的手法（いわば監督取締中心主義）を基本としてきた。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、実際の立入検査は、リスクの高い事業所等に対して優先的に行われている。また、規定上、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。

労使の代表や一部の安全衛生の専門家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つ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様だが、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、申告者らの個人名を伏せ、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**：国立労働安全衛生研究所）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前提には、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、一定程度は、インターラクティブでコミュニカティブなコンプライアンス支援の要素が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、労使双方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。

要するに、**OSHA**の「趣旨」を実現し、「実効性」を確保するためにも必要な取り組みと位置付けられていた。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。

### 【特徴】

**VPP**の基本的な趣旨は、使用者の自主的な努力の支援、公労使による協働の支援、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。

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。

法的根拠は、**OSHA**第2条**(b)**にあると解されている。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同条**(b)(1)**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。

労働安全衛生の管轄権は、**OSHA**第21条に基づき、連邦法と同水準を確保できる限り、州が保有することを認められ、現に26州がその認可を受けている。これらの中には**VPP**も州法で規定しているところがある。

**VPP**プログラムは、現在、達成水準別に、**(i)Star**プログラム、**(ii)Merit**プログラムのほか、**(i)**の要件を充たしたうえで独自のプログラム開発の評価・推進を図る

**(iii) Demonstration** プログラムの3種で構成されており、事業所単位での参加を基本とする。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、原則として3年以内に**(i)**の認証を受けることが予定され、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、前二者とは別に独自の実験的プロジェクトを展開している事業場に例外的に認定される。**(iii)**は、**(i)**の要件を充たしたうえで、別途、実験的なプロジェクトを展開している場合に認定されるもので、**(i)**の要件の変更をもたらす場合もある。

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**OSHA**の一般原則(安全衛生条件の確保を一般的に定める一般的義務条項と特定の安全衛生基準の履行：5条など)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か月以上継続的に実施し、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と被用者の関与  
(小項目に、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  
(小項目に、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での報告を含む)
- 3) 危険源の除去や管理  
(小項目に、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)**の要件の小項目の未達成等の不備があるが、基本的要素は充たしており、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つて、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支持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。

- ・ **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)、 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年ごとの労働安全衛生局への提出

\* なお、建設業の場合、**TCIR** や **DART Rate** の報告に際して非正規労働者（臨時雇い、独立自営業者）のデータも含めなければならない。また、建設物が完成する直前に自己評価を行い、その結果を報告せねばならない。

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
- ・ 経営者の関与と組合の同意を示す書面
- ・ 従来の労災の記録
- ・ 社内の安全規則と緊急時用の手続
- ・ 被用者からの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
- ・ 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、システムの実際の実施状況、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、平均 4 日ほどを費やし、視察、諸種の書類や記録の調査、労使や独立自営業者等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。

**VPP** 認証を受けた事業所には、安全衛生管理システムの実効性の検証を主眼とする再認定のための現地調査は行われるが、合法性監督を目的とする計画的立入検査（**programmed inspection**）が免除される。しかし、これを実質的なメリットと捉える企業は少なく、労働安全衛生局の認識では、労災保険料の減免を制度化している州もない。実際に、こうした目先の利益を求めるにはハードルが高すぎ、認証取得を図る企業は、そ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。

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アメリカ全土に約 2, 200 名配置されている安全衛生監督官（**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おり、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。この場合に履修が求められる主な科目として、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。

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（主に監督官等の行政官向けの教育訓練）、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（主に民間の被用者向けの教育訓練）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。また、後者は各地域の大学等が運営主体となっている。

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（資格取得後の更新に際しても、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**、上司等の書面による業務実績に関するクレジット。

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、資格保有者が多いという。

1994 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。

彼らは、**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。登録要件として、フルタイム

雇用、実際の安全衛生活動や安衛法令適用の経験、コミュニケーションスキルなどが求められ、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する。

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。

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。

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、あくまで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。

一般的には、開始会議 (**opening conference**) 実地検証 (**Walk-through**)

終了会議 (**closing conference**) リスク管理 (**Abatement and Follow-through**) のプロセスを経て、企業は職場の様々なリスクやその除去方法等に関する知識を知ること、経営改善を図ることができると解されている。コンサルタントは、特定したリス

クやその除去方法等につき書面で使用者に報告するが、併せて自らリスクを特定し、除去する方法も伝える。

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。

**SHARP** 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。

### 【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等の可視化できるデータは入手できなかった。現地でのインタビュー調査では、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。

**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（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。

他方、現地コンサルテーション制度は、その柔軟な性格ゆえか、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。労働安全衛生局によれば、同局には監督取締り機関としてのイメージが強いため、同制度に関するパンフレットにはあえて同局の名前を出さないなどの工夫を凝らしているという。

SHARP の認定を受けた事業所は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。

### 【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。

VPP は本来的に自発性を前提とする制度なので、法制化には無理があり、けっきょく労働安全衛生局の予算獲得目的としか理解されないとの指摘がある。

## 3 今後の日本の法制度のあり方に関する社会調査の結果

過去2年間にわたる諸外国の関連法制度調査と専門家やステークホルダーへの聴き取り調査の成果を踏まえ、妥当性のある法政策提言を行うこと等を目的として、日本の専門家とステークホルダーが参画する研究会を開催して得られた意見を質問内容に反映させたうえで、企業等で安全衛生業務に直接・間接に携わっている者を対象に、WEB による社会調査を実施した。

その結果、以下のような事柄が判明した。

### 回答者及び回答者所属先の属性

回答者を安全衛生業務関係者に絞ったところ、中高年代の男性の回答者が多かった。組織内での立場は、経営者、役員、人事・総務、ラインの管理職、経営企画職などの中枢ポストの回答者が65.4%を占めた。業種別では、製造業、卸売・小売業、建設業、医療・福祉、情報通信、公務の順で回答割合が高かった。また、所属先の企業規模（従業員数）では、99名以下で5割を超えており、中小企業関係者が、一般に認識されているよりも、少なくとも安全衛生法令には関心

を持っている可能性が窺われた。

また、安全衛生に関心を持ちやすい業種や企業規模の反映等の特徴がみられることから、本調査の信頼性もある程度裏付けられた。

#### 法制度に関する一般的な知識と評価

「よく知っている」と「おおむね知っている」を合せて約5割に達し、その回答をした者は、現行の法制度について、おおむね、内容的には妥当だがより分かり易くする必要があると評価していることが窺われた。

#### 法改正の方向性

法制度の簡素化には賛成回答が多かったが、おそらくは改定によるデメリット 厳格化されたり、既存の秩序を変える必要が生じる可能性を見通し、慎重な回答を選択する者も多かった。

安全衛生の実現方法を事業者の裁量に委ねる方向性については、反対はしないが、範囲を限定すべきと考える回答者が多かったと解される。

企業規模による罰金額の増減については、回答者の多くが、設計と執行に合理性とバランスが保たれる限り賛成する趣旨と解される。

安全衛生管理を怠った役員を国が強制的に解任させる制度の導入については、存外に賛成が多かった(38.4%)ことから、少なくとも、経営トップ層による積極的な関与が重要と考える回答者が多かったと察せられる。

中小企業等の場合、(当初から完全ではなくても、)段階的な法遵守を認める方向性については、概ね全ての企業規模関係者の回答で賛成が上回ったが、小規模事業と競争関係にあたり、小規模事業と足並みをそ

ろえて法令遵守を図る必要があると解される中規模企業関係者に慎重な回答が多かった。段階的・法遵守制度の適用に際しての審査を安全・衛生コンサルタント等の民間の専門家に委ねる方向性についても、同様の回答の傾向がみられた。

リスクアセスメントとその後の対応の一般的な義務づけ、発注者、設計者等のリスクメーカーの責任強化、建設工事の発注者による発注先の安全衛生条件の審査の義務づけのいずれについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り、反対はしない傾向が窺われた。

リスクアセスメントの推進を目的とする労使協議、事業者から労働者への関連情報の提供の義務づけ、労働者が知覚したリスクの事業者や行政への報告の義務づけについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り反対しない傾向が窺われた。

行政官に法の執行について広い裁量を与える方向性と、労災発生率が高い事業体に労災防止団体の関与を強化する方向性に関する質問への回答からは、行政による強制的関与よりは、労災防止団体によるソフトな関与を望む者が若干多い傾向が窺われたが、前者についても反対は約1割にとどまった。

#### 政策の方向性

安全管理者の国家資格化については、賛成と「どちらともいえない」が共に4割程度で拮抗したが、クロス検索の結果、法知識に詳しい者ほど必要性を認める傾向が窺われた。

企業のトップ層によるリーダーシップの推進策については、賛成が過半数に達したが、「どちらともいえない」が約3割いたた

め、この要素の重要性が関係者に十分に認識されていない可能性が窺われた。安全衛生の専門知識を持つ行政官の増員については、賛成と「どちらともいえない」が拮抗したことから、たとえ行政官に専門知識があっても、強制的関与は避けたいと考える者が多い実態が窺われた。

#### 中小企業支援策の方向性

中小企業者と安全衛生の専門家を繋ぐウェブ上の検索サイトの設置については、賛成がほぼ半数に達したが、「どちらともいえない」が約4割に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者ほど賛成しない傾向が示されたため、事業体の規模が小さくなるほど、安全衛生の実現に専門家の関与が必要となること自体への認識が不十分である可能性が窺われた。

中小企業によるリスクアセスメントの支援を目的としたウェブ上のツールの提供と人的支援体制の整備についても、賛成が半数を超えたが、「どちらともいえない」が35.8%に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者は、押しなべて賛成しない傾向が示されたが、100～499名規模の回答者の約6割が賛成したことから、中小規模の事業体では、概ねリスクアセスメントの必要性自体が認識されていないが、100～499名規模の事業体では、比較的認識が進んでいる可能性が窺われた。

中小企業における安全衛生の今後の担い手については、上位回答が無償か廉価で利用できる公的機関であり、その次に、日常的に関わりが深い、必ずしも安全衛生の専門家とは限らない士業(社会保険労務士)が入った。

#### 化学物質対策の相談先

所属先で化学物質を取り扱う作業があると回答した者に、所属先の従業員が化学物質にかかるリスクを感じた場合の相談先を尋ねたところ、おそらくは機密保持の必要性などもあり、基本的には内部で対処しようとするが、やむを得ない場合には、無償か廉価で利用でき、機密が守られ易い公的機関を頼ろうとする傾向が窺われた。

#### 安全衛生文化醸成策の要点

本調査のうち最重要項目である。結論的に、回答者のコンセンサスは以下の通りと察せられる。

すなわち、安全衛生文化の醸成に最も寄与するのは、明確な方針であり、それが法制度化され、違反には制裁が下される条件が必要である。ここでいう明確な方針には、リスクアセスメントの一般的な義務づけも含まれる。他方で、日本の既成の文化に根差した運動や教育の推進も必要である。経営トップ層に安全衛生教育を行うことや、組織内の安全・衛生担当者らに職務に必要な権限や知識の獲得機会を与えることも重要な意味を持つ。ISOによる安全衛生マネジメント規格の策定も、産業の国際化を背景に、一定の圧力となるだろう、と。

#### 安全衛生の民間人材の活用の可能性

アメリカの **SGE (Special Government Employee** : 特別政府職員) 制度に倣い、政府が民間企業に雇用されている有能な安全衛生人材に対して、他社の安全衛生管理の状況を調査し、必要に応じてアドバイスを与える公的な職務を委嘱したら、自社の費用負担となっても進んで派遣に応じるか否かを尋ねたところ、「派遣する」が全体で23.8%に上り、10～49名規模に所属する回答者でも23.0%が「派遣する」と回

答した。よって、実際に制度が実施されれば、大手企業のみならず、派遣に応じるところは多いと察せられる。

## DおよびE . 考察および結論

### 【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

#### 【安衛法の特徴】

規制対象の多様性・多層性に象徴される合目的性

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)

人的措置(ソフト面)の重視(3章、6章関係)

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)

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)

健康への配慮と維持増進(7章)

快適職場形成の努力義務としての規定(7章の2)

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

定めぶりや規制趣旨の多様性、手続的規制への傾倒

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

企業における安全衛生担当役員の選任を促進する。

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。

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。

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。

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的人物に積極的に提供する。

災防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、災防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、メリハリ（アメとムチ）、単純明快さ、多角性・多面性、自律性と労使協議の重視、専門性と柔軟性（法執行機関とビジネスの親和性）、それらを支える物的・人的資源である。これら背景には、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。

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、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。

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）。

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。

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。

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。

は、年間約£1億5000万（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、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掣がら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。

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、一定期間の研究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は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。

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。

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（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、

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まれている。

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。

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、併せて有限な行政的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。

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。

**VPP** 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。

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。

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。

**VPP** 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。

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、安全衛生活法規、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。

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。

1994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。

**VPP** 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。

**VPP** 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。

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。

労働安全衛生局は、このコンサルテーション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。

**SHARP** 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。

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。

### 3 今後の日本の法制度のあり方に関する社会調査の結果

過去2年間にわたる諸外国の関連法制度調査と専門家やステークホルダーへの聴き取り調査の成果を踏まえ、妥当性のある法政策提言を行うこと等を目的として、日本の専門家とステークホルダーが参画する研究会を開催して得られた意見を質問内容に反映させたうえで、企業等で安全衛生業務に直接・間接に携わっている者を対象に、**WEB** による社会調査を実施した。

その結果、以下のような事柄が判明した。

#### 回答者及び回答者所属先の属性

回答者を安全衛生業務関係者に絞ったところ、中高年代の男性の回答者が多かった。組織内での立場は、経営者、役員、人事・総務、ラインの管理職、経営企画職などの中枢ポストの回答者が65.4%を占めた。業種別では、製造業、卸売・小売業、建設業、医療・福祉、情報通信、公務の順で回答割合が高かった。また、所属先の企業規模（従業員数）では、99名以下で5割を超えており、中小企業関係者が、一般に認識されているよりも、少なくとも安全衛生法令には関心を持っている可能性が窺われた。

また、安全衛生に関心を持ちやすい業種や企業規模の反映等の特徴がみられることから、本調査の信頼性もある程度裏付けられた。

#### 法制度に関する一般的な知識と評価

「よく知っている」と「おおむね知っている」を合せて約5割に達し、その回答をした者は、現行の法制度について、おおむね、内容的には妥当だがより分かり易くする必要があると評価していることが窺われた。

#### 法改正の方向性

法制度の簡素化には賛成回答が多かったが、おそらくは改定によるデメリット 厳格化されたり、既存の秩序を変える必要が生じる可能性を見通し、慎重な回答を選択する者も多かった。

安全衛生の実現方法を事業者の裁量に委ねる方向性については、反対はしないが、範囲を限定すべきと考える回答者が多かったと解される。

企業規模による罰金額の増減については、回答者の多くが、設計と執行に合理性とバランスが保たれる限り賛成する趣旨と解さ

れる。

安全衛生管理を怠った役員を国が強制的に解任させる制度の導入については、存外に賛成が多かった(38.4%)ことから、少なくとも、経営トップ層による積極的な関与が重要と考える回答者が多かったと察せられる。

中小企業等の場合、(当初から完全ではなくても、)段階的な法遵守を認める方向性については、概ね全ての企業規模関係者の回答で賛成が上回ったが、小規模事業と競争関係にあたり、小規模事業と足並みをそろえて法令遵守を図る必要があると解される中規模企業関係者に慎重な回答が多かった。段階的の法遵守制度の適用に際しての審査を安全・衛生コンサルタント等の民間の専門家に委ねる方向性についても、同様の回答の傾向がみられた。

リスクアセスメントとその後の対応の一般的な義務づけ、発注者、設計者等のリスクメーカーの責任強化、建設工事の発注者による発注先の安全衛生条件の審査の義務づけのいずれについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り、反対はしない傾向が窺われた。

リスクアセスメントの推進を目的とする労使協議、事業者から労働者への関連情報の提供の義務づけ、労働者が知覚したリスクの事業者や行政への報告の義務づけについても、規制と運用に合理性とバランスが保たれる限り反対しない傾向が窺われた。

行政官に法の執行について広い裁量を与える方向性と、労災発生率が高い事業体に労災防止団体の関与を強化する方向性に関する質問への回答からは、行政による強制的関与よりは、労災防止団体によるソフト

な関与を望む者が若干多い傾向が窺われたが、前者についても反対は約1割にとどまった。

#### 政策の方向性

安全管理者の国家資格化については、賛成と「どちらともいえない」が共に4割程度で拮抗したが、クロス検索の結果、法知識に詳しい者ほど必要性を認める傾向が窺われた。

企業のトップ層によるリーダーシップの推進策については、賛成が過半数に達したが、「どちらともいえない」が約3割いたため、この要素の重要性が関係者に十分に認識されていない可能性が窺われた。安全衛生の専門知識を持つ行政官の増員については、賛成と「どちらともいえない」が拮抗したことから、たとえ行政官に専門知識があっても、強制的関与は避けたいと考える者が多い実態が窺われた。

#### 中小企業支援策の方向性

中小企業者と安全衛生の専門家を繋ぐウェブ上の検索サイトの設置については、賛成がほぼ半数に達したが、「どちらともいえない」が約4割に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者ほど賛成しない傾向が示されたため、事業体の規模が小さくなるほど、安全衛生の実現に専門家の関与が必要となること自体への認識が不十分である可能性が窺われた。

中小企業によるリスクアセスメントの支援を目的としたウェブ上のツールの提供と人的支援体制の整備についても、賛成が半数を超えたが、「どちらともいえない」が35.8%に上った。クロス検索の結果、所属先の規模が小さい回答者は、押しなべて賛成しない傾向が示されたが、100～49

9名規模の回答者の約6割が賛成したことから、中小規模の事業体では、概ねリスクアセスメントの必要性自体が認識されていないが、100～499名規模の事業体では、比較的認識が進んでいる可能性が窺われた。

中小企業における安全衛生の今後の担い手については、上位回答が無償か廉価で利用できる公的機関であり、その次に、日常的に関わりが深い、必ずしも安全衛生の専門家とは限らない士業(社会保険労務士)が入った。

#### 化学物質対策の相談先

所属先で化学物質を取り扱う作業があると回答した者に、所属先の従業員が化学物質にかかるリスクを感じた場合の相談先を尋ねたところ、おそらくは機密保持の必要性などもあり、基本的には内部で対処しようとするが、やむを得ない場合には、無償か廉価で利用でき、機密が守られ易い公的機関を頼ろうとする傾向が窺われた。

#### 安全衛生文化醸成策の要点

本調査のうち最重要項目である。結論的に、回答者のコンセンサスは以下の通りと察せられる。

すなわち、安全衛生文化の醸成に最も寄与するのは、明確な方針であり、それが法制度化され、違反には制裁が下される条件が必要である。ここでいう明確な方針には、リスクアセスメントの一般的な義務づけも含まれる。他方で、日本の既成の文化に根差した運動や教育の推進も必要である。経営トップ層に安全衛生教育を行うことや、組織内の安全・衛生担当者らに職務に必要な権限や知識の獲得機会を与えることも重要な意味を持つ。ISOによる安全衛生マネジメント規格の策定も、産業の国際化を背景に、

一定の圧力となるだろう、と。

安全衛生の民間人材の活用の可能性

アメリカの **SGE (Special Government Employee** : 特別政府職員) 制度に倣い、政府が民間企業に雇用されている有能な安全衛生人材に対して、他社の安全衛生管理の状況を調査し、必要に応じてアドバイスを与える公的な職務を委嘱したら、自社の費用負担となっても進んで派遣に応じるか否かを尋ねたところ、「派遣する」が全体で 23.8% に上り、10 ~ 49 名規模に所属する回答者でも 23.0% が「派遣する」と回答した。よって、実際に制度が実施されれば、大手企業のみならず、派遣に応じるところは多いと察せられる。

### 【考察及び結論】

外国法制度調査とその結果を踏まえた専門家らによる討議、社会調査を経て導かれた、日本の法政策への提言は以下の通り。

#### 1 一般的提言

以下のリスク管理（本報告書において、「リスクアセスメントとその結果に基づく適切な対応」を意味する。以下同じ）の6要素を各事業場で展開させるため、多面的で専門的かつ柔軟な労働安全衛生行政の推進が求められる。

- (a) 組織の責任者による真摯で具体的な関与
- (b) 構造的で計画的な取り組み
- (c) 適切な人的・物的資源が利用できる条件の整備
- (d) 全ての管理者による安全衛生の重視
- (e) 直面課題に応じた柔軟な対応

#### (f) 安全衛生と組織の生産性や競争力との一体視

これは、組織的な安全衛生の学習と取り組みの促進であり、事業場ないし社会全体における安全衛生文化の醸成とほぼ同義なので、行政による高権的な介入に加え、何より経営者の自発的な関与を必要とする。従って、明確な目標設定と戦略、漸進的な取り組みが求められる。

このうち戦略面では、高齢者を焦点とした安全衛生行政の推進が考えられる。現在、日本では、世界的にも最速のスピードで高齢化が進行しており、平均寿命の上昇、年金財政のひっ迫など様々な事情から、高齢労働力の活用は、国の重要課題となっている。法制度面でも、高年齢者雇用安定法による65歳定年制の施行等の措置が講じられているため、経営者らにとっても重要課題となって来ている。他方、高齢者は、若年者に比べ、転倒、つまずきなどの労働災害に遭遇したり、難治性の身体疾患に罹患する割合が高い。そこで、彼・彼女らを焦点とした対策の推進が求められる。そして、その実施により、一般的な安全衛生水準の向上も図られ得る。

言うまでもなく、安全衛生管理は、法令遵守の視点のみでは完成しない。そもそも区々多様であり、ますます複雑多層化する職場のリスクとの関係では、法令に過不足が生じ得る。そこで、行政及び(個々の)行政官には、専門性の強化を前提に、法制度的に裁量を強化すべきと解される。それにより、結果的には安全衛生の実現方法にかかる事業者の裁量も一定範囲で拡大するため、実質的には性能要件型の規制ともなり得る。

立法技術的には、イギリス（UK）のように、安全衛生や快適職場形成を包括的に義務づける罰則付きの一般的義務条項を定め、その具体化を下位の規則や個々の監督官による個別的な命令に委ねる方策と、ドイツのように、法律本法の一般的義務条項には罰則を付さず、それを具体化する規則や個々の監督官による個別的な命令に、罰則による強制力を付与する方策があるが、日本の事情に応じた方策が求められる。

日本の場合、罰則付きの法規定を新設する場合、一般的に、立案の過程から罪刑法定主義の要請を充たす厳格な定め方が求められるうえ、安全衛生立法について、それを覆すだけの社会的支持があるとも言えないので、イギリス的な方策は採り難い。かといって、法律本法に罰則に関する定めを置かず、下位の規則や個別的な命令に罰則を設けるドイツ的な方策も採り難い。結局、安全衛生法の業法（法目的の達成のため、行政が事業者に対し、一定の裁量をもって監督指導を行う根拠を提供する法）としての性格を強化する方策が妥当であろう。

先ず、法律本法は、できる限り目標が明確な基本原則を示し、罰則を付すよう図るべきではあるが、現実的には労使を含めた関係者間の調整の必要性、対象となるリスクの多様性や不確実性などから困難を伴う。そこで、特にリスク創出者に対するリスク回避措置の義務づけ等、重要な原則を義務化する努力は継続しつつも、それが叶わない限り、安衛法の基本原則、体系等を示した大綱を設ける、従前以上に詳細部分の具体化を厚生労働省令等に委任し、原則を明確に示す規定を設ける等の方策が求められよう。なお、努力義務規定にも、強制規範への

布石、行政における予算の獲得や体制づくり、関係業界や産業社会への啓発、民事裁判への影響など様々な意味があるので、強制規範形成への関係者の合意が得られない場合等には活用されるべきと思われる。努力義務規定より1ランク上と認識されている配慮義務規定は、規制対象となるリスクの多様性や不確実性との関係などから結果責任を問えないが、手続的な措置を求める趣旨で有意義と解されるが、対策の必要性の高い対象に関するものであれば、事業者側に安全衛生の証明責任を課し、事情に応じた具体的な要件が手続的に明らかにすることや、望ましい措置の詳細を実施省令（法の委任を直接受けず、法の実施を目的として策定される省令）で示すこと等を前提に、罰則を付す努力が求められよう。罰則を伴わない義務規定も、アナウンス効果のほか、罰則付きの義務規定への布石としての意味は大きい。

施行令や規則（政省令）については、現在の法制度の下でも、折々の事情に応じて行政が主導し、適宜、罰則付きで策定されているので、それを根拠づける法律条文を大きく修正する必要はないと思われる。ただし、法律と政省令の関係については、再考の価値がある。安衛法令では、罰則付きの政省令は原則として法律の委任を受けているが、そうした政省令が、親法の解釈を完全に「き束」してしまうとなると、構造的に過不足が生じ得る。確かに罰則を付す場合には、罪刑法定主義の要請を拒み難いが、刑法典（明治40年4月24日法律第45号）自体も精神的犯罪を含め、抽象的な定めを多く盛り込んでいる以上、人の命や健康に関わる安衛法令でそれが許されない理由はない。現

に、「労働者に危険を及ぼすおそれのある」場合に囲いの設置を求めている安衛則第101条のように、不確定法概念(解釈に幅のある抽象的な文言)を持ち込んだ規定もある。よって、政省令側での定め方に一定の抽象性を持たせ、危険が窺われる場合には、事業者側に安全性の証明責任を課す、専門官による判定を行うなどの手続き面での規定により、要件を個別的に特定していく必要があると解される。望ましい仕様の詳細は、法の履行を支援するガイドラインの役割としつつ、悪質さが窺われる対象者には、その定めも参考に執行を図るのが妥当と解される。

次に、個々の監督官による具体的な命令については、現行法第98条第1項に列挙された条項の違反にすることは、それらを具体化する個別の規則違反に該当しない場合も含まれる旨の規定を同条に加えるか、行政解釈で示すことが望まれる。また、現行法第99条に新たに1項を追加し、第1項で要件とされた「労働災害発生の急迫した危険があり、かつ、緊急の必要があるとき」に当たらない場合(特に法第28条の2の違反が認められる場合等)にも、複数の専門官の判断により一定の危険(許容できない危険)があると認められる場合等には、労災防止上必要な措置を勧告又は要請できる旨に加え、当該勧告又は要請を受けた者が、それを遵守せず、かつ、監督署長が専門家の意見を聞き、一定の危険(許容できない危険)が残存していると認めた場合には、労災防止上必要な措置を命じられる旨を規定する等の方策が考えられる。

なお、安衛法の業法としての性格を強化すると、その分だけ、政省令の制定や、個別

的な命令の発令を行わずに被害が生じた場合に、国の規制権限不行使の責任が問われるリスクが高まる可能性がある。よって、質的に重要だが、不確実性が拭えないリスク等については、現にそうされているように、現行法令上、健康保持増進対策ないし快適職場形成を含め、努力義務規定などとされているものの履行を支援するためのガイドラインで対策を規定し、周知することとし、それをもって足りる旨を法律本文に定めて実施する等の方策も考えられる。労働災害防止協会による労災防止規程(労働災害防止団体法第2章第3節)の策定に委ねる方策もあり得るが、同協会は、ドイツの労災保険組合のように強制加入ではなく、法律上は可能だが実際には規程違反に対する制裁も設けられていない(最高でも「警告」ととどまる)ため、現状のままでは、規制権限不行使の免責事由とはなり難いし、策定、運用共に困難であろう。

他方、様々な制約から、当初から十全な法令遵守が困難な中小規模の事業者については、罰則等による威迫を含め、労災防止へ向けた明確な方向づけと共に、その実現を図る事業者らに対しては、低リスクな違反事項の是正につき、一定の猶予も必要となる。現状でも、監督指導の実際において、そうした事業者らに形式的で不均衡な法執行(是正勧告書の発布や送検)はしていないはずだが、イギリス(**Enforcement Policy Statement**, <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>)やアメリカ(**Field Operations Manual (FOM)**, [https://www.osha.gov/OshDoc/Directive\\_pdf/CPL\\_02-00-160.pdf](https://www.osha.gov/OshDoc/Directive_pdf/CPL_02-00-160.pdf))のように、そうした

状況に応じ、柔軟性のある取扱いを明文化することで、監督官による措置の斉一化を図る方策もあり得よう。その際、猶予の前提として、労働基準協会や労災防止団体などが専門的な研修を行い、認証した安全・衛生コンサルタントや社会保険労務士などに監査を行わせ、猶予の必要性を証明させる方策を講じれば、安全衛生の専門性の高い人材の育成にも繋がる可能性があると思われる。

また、労働者の危険有害物へのばく露のように特に不確実性の高いリスクへの対応に際しては、以下のような対策のメニュー（安全衛生インフラ）を増やし、そのいずれかがヒット（：効果を発揮）するように図る必要がある。もっとも、この方策にも相応の費用を要するため、結局、上述した産業界や社会全体における安全衛生文化の醸成とそのための戦略が求められよう。

- ア 法規則の集積（**accumulation of good regulation**）
- イ 現実的で均衡のとれた法執行（**effective and proportionate enforcement**）
- ウ 検査官（**inspector**）の専門性の高さ、
- エ 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（**system of safety representative**）
- オ 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、
- カ 安全意識を高め、行動変容を促す規格（**BS：British Standard** など）
- キ 専門的な行政機関（**Health and**

- Safety Executive：HSE**）による災害疾病やヒヤリハット情報の確実な収集、
- ク 建設業におけるプロジェクトの設計者、発注者、関係請負人などに安全管理義務を課すこと、
  - ケ 民間団体による安全衛生に関する専門家の養成と適格性認証、
  - コ 法令でリスク管理のために適任者を選任するよう定めること、
  - サ 技術革新による設備・器具自体の安全性の向上

## 2 個別的提言

### （1）法令関係

ア 安全管理者の国家資格化、各種国家資格の更新制度の導入を契機とする安全衛生の専門家（安全衛生人材）の育成及び能力の向上

上記のような法規制に実効性を持たせるうえで、安全衛生の専門家（安全衛生人材）の育成や能力の向上は、極めて重要な意味を持つ。リスク管理との関係では特に、各事業体の事業の性質に応じて必要な専門性を持つ者と協働する体制を整備して運用できる者の育成が求められる。その出発点として、安全管理者の国家資格化、各種国家資格の更新制度の導入が求められよう。また、学習の対象にも動機づけにもなり得る安全衛生関係情報（職場のハザード、リスク、有効な対応策など）の共有を図る必要もある。

安全衛生人材の質量は、行政・民間の双方で充実化させる必要があるが、いずれも事業者による専門性の重視と応分の費用負担（育成費を含む人件費や、外部専門家の委託費など）が出発点となる。そして、事業者に高額な費用を負担させるには、それを当

然視させる安全衛生文化の醸成と、それを支援する戦略が求められる。

イ リスク最小化原則（排除できるリスクは排除し、それが困難なリスクは最小化すべきとする原則であり、3ステップ・アプローチ（先ずはリスク調査をして集団的措置を中心に本質的な排除・低減策を講じ、それが叶わない場合に個別的、人的措置等を実施する方策）に代表される）や、その原則とも深くかかわるリスク創出者管理責任負担原則（リスクの管理責任は、製造者、設計者、発注者等のリスク創出者が負担すべきとする原則）など、イギリスなどで採用されている予防上の重要な原則については、法律本法や大綱に規定する必要があると思われる。なお、重層の下請関係下での発注者や元請事業者の安全衛生責任の強化及び具体化を図るため、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。

#### ウ 事業体の役員の責任強化

事業体の役員の業務が労働安全衛生に及ぼす影響の大きさや、現にそれゆえに企業の取締役個人の民事責任を認める判例が複数登場して来ていること、イギリスでは既にそうした法制度が採用され、実際の運用もされていること、何より事業体ごとの安全衛生文化の醸成には、トップ層による安全衛生への責任的関与を図る必要があること等に基づき、現行法上の違反行為者への刑事制裁規定とは別に、安全衛生の運営を担う事業体の役員が、内部統制システムの管理を怠ったことにより重大な労働災害を発生させた場合、それゆえに刑事制裁を科す旨の規定の新設について検討しても良いと思われる。

エ 一定条件を充たす対象にかかる規制の性能基準化

リスクの要因と実効的な対策が明確な対象には、仕様のな危害防止基準（仕様基準：なすべきこと・なすべきでないことを特定の定める基準）で規制を行い、そうでない対象には、できる限り、性能基準（達成すべき目的のみを特定し、達成の手段は名宛人の合理的な裁量に委ねる基準）で規制を行うのが適当と解される。具体的には、リスク要因が不確実な場合、実効的対策が不確実か、場所的、条件的、将来的に より実効性の高い対策があり得る場合などが該当しよう。性能基準を採用する場合にも、強制力を持たず、基準の履行を支援するガイドラインは充実化させる必要がある、独自の方法で求められる性能を達成できない名宛人は、それに従う限り違法を問われないこととする 違法性の判断基準ではなく、合法性の判断基準として用いる 方策が妥当と思われる。

すると、必然的に、安全関係では仕様基準が中心になり、衛生や快適職場形成関係では性能基準が中心になると察せられるが、既に仕様基準が採用されている規制を性能基準に改める場合には、既存の仕様基準が個々の事業体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 例えば、当該規制にかかる定期的な検査が行われ、その結果が安全衛生関係部署に伝達されることになっている場合など もあるので、不用意に廃止されないよう留意する必要がある。

オ 新たに中小企業を対象とした遵法の猶予制度（段階的遵法の許可制度）を設ける場合には、各基準を定める法令本文に、「事

業の性質上可能な限り」等の文言を加える方法もあり得るが、膨大な改正作業を要するため、当該制度に関する1条を別途加える方法の方が現実的と解される。

また、そうした法制度の新設に際しては、併せてリスクアセスメントの普及促進を図るため、アメリカの **SHARP (Safety and Health Achievement Recognition Program : 安全衛生達成度認定プログラム)** 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と共に、彼国の現地コンサルテーション制度（民間の安全衛生人材が政府のクレジットを得て他社を訪問し、安全衛生についてアドバイスを与えること等を内容とする制度）、EU の **OiRA (Online Interactive Risk Assessment)** 等に倣い、**WEB** 上のツールの設定と人的な支援を組み合わせる必要がある。前述した通り、中小企業等の改善努力の証明は、労働安全・衛生コンサルタントや公的機関での研修と認定を受けた社会保険労務士等に行わせ、行政が審査する方法を講じることにより、前者と中小企業の接点を創り、後者に安全衛生知識をもたらす等の副次的効果を期待できる。

カ 労災発生率が高いか重大労災が生じた事業体(の事業者)に対する労災防止団体の関与の強化

日本の労災防止団体法の立法者が起案に際して参考にしたドイツやフランスの労災防止団体制度は、強制加入制度を採用しており、なおかつ労災保険も司っているため、保険金拠出を減らすためには予防活動に尽力するという構造的圧力に晒されており、安全衛生講習の受講者数も日本とは比較にならないほど多い。そうした条件下、日本で

は、労災による死傷者数(被災による休業日数4日以上)の件数は、昭和35年をピークに4分の1程度に減少しているが、依然として約900名弱の死亡災害、11万件強の休業日数4日以上死傷災害が発生している(厚生労働省「労働災害発生状況」平成28年速報値 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/anzenisei11/rousai-hassei/>))。そこで、労災発生率が高いか重大労災が生じた事業体(の事業者)に対する労災防止団体等の関与の強化を図る必要があると解される。

労災防止団体は、既に、現行法第99条の2、第99条の3に基づく「労働災害防止業務従事者及び就業制限業務従事者に対する労働災害再発防止講習」の指定講習機関(指定条件等の詳細は、「労働安全衛生法及びこれに基づく命令に係る登録及び指定に関する省令」を参照されたい)となっているので、先ずはその履行の徹底を図る必要があるが、概ね数時間の講習にとどまるので、重大労災が発生した場合に適用される安衛法第78条以下の安全管理特別指導事業場(「トクアン」)や衛生管理特別指導事業場(「トクエイ」)の指定制度と連続するように、より継続的かつ体系的な関与が求められよう。

キ 総合的な化学物質対策の推進(化学物質対策の多チャンネル化)

有害物などハザードやリスクの評価に不安定性や相対性を伴い、未知の物質(新規物質)や混合物も次々に登場し、事業体の企業秘密に関わり、それでも産業として有効活用が避けられないものによるリスクへの対策では、対策の幅を拡大し - 複数の対策メニューを用意して -、そのいずれかがヒッ

ト（：効果を発揮）するようになる必要がある。具体的には、タテ（サプライチェーンの上流から下流に至るリスク情報の共有やリスク低減策の実施）・ヨコ（GHSなどの国際的なハザード（ないしリスク）に関する情報の共有）・タカサ（現場でのばく露実態等の調査・分析）の3方向での展開を法政策的に図る必要があると解される。

ク 労働者によるリスク情報の報告の義務づけ

関係者間でのリスク情報の共有（いわゆるリスク・コミュニケーション）の徹底のため、ECの安全衛生枠組み指令に倣い、労働者に自ら認識したリスク情報の事業者や行政への報告を法令で義務づける方策も考えられる。

たしかに、にわかに実効性を担保することは難しいが、社会啓発や、行政による監督指導への根拠づけ、民事裁判への影響などの効果が見込まれる。

ケ 産業医や産業保健スタッフによる難治性疾患患者や病前性格者らの就業支援機能の強化

高齢化が急速に進み、医療や社会保障関係の支出が増える中、産業保健の役割が重要性を増している。とりわけ個々の事業場で産業保健をリードすべき産業医は、ただ不調者の就労判定を行うだけでなく、主治医を含む様々な関係者と協働しつつ、適切な就業調整により彼・彼女らの就業を支援すること（：就労判定可能性の拡大）等を通じて、労使に貢献せねばならない。

そのため、その勧告の実効性の強化が図られる必要がある。たとえば、現行法第65条の4の作業時間規制では、目下、規則（省令）で潜水業務と高圧室内業務のみが対象

とされているが、産業医面談を通じた就業上の配慮として就業制限がなされる場合には、その対象業務にも本条の適用を及ぼすことで、実質的に心理社会的リスクを含めた多様なリスクを同条の適用範囲に入れることができると思われる。

## （2）政策関係

ア 公使の共働による「安全衛生経営」の推進

目下、経済産業省により、「健康経営」というキーワードを用いた政策が図られているが、本来的には、安全衛生全般を重要な経営課題として、経営者のリーダーシップにより推進させる必要がある。イギリスでは、**HSC(Health and Safety Commission)**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（**HSE, Leading health and safety at work -Actions for directors, board members, business owners and organisations of all sizes-,2013.**）を発行しており、安全衛生担当役員の選任は、安全衛生の戦略的重要性に関する企業の理解の象徴である（”The presence on the board of a health and safety director can be a strong signal that the issue is being taken seriously and that its strategic importance is understood.” **HSE,p4.**）との認識も示されている。

そこで、日本でも、適当な条件が整った時期に、行政と経営者団体が共働し、「高齢化時代の安全衛生経営」など適当なキーワードを用い、経営層による労働安全衛生推進のリーダーシップに関するガイダンスを発行し、安全衛生担当役員の選任を誘う方策が望まれる。

イ 厚生労働省の労働保険の適用状況検索サイトの充実化

厚生労働省の労働保険の適用事業場検索サイトに、まずは安全衛生表彰やあんぜんプロジェクトへの参加等の情報も掲載し、その後掲載情報を増やすことで、安全衛生への取り組みの動機付けを図る。

ウ 労働監督行政体制の見直し

実効的な労働監督行政のためには、各管区の事業場数や地域性を考慮する必要がある。そこで、少なくとも、事業場数と災害発生率に応じた監督官の配置を行うことが望まれる。

エ 事業場内の安全衛生人材のステータス向上の推進

事業場内のリスク管理の展開には、それを主導し、管理できる安全衛生人材が必要だが、そうした人材の事業場内、ひいては社会的なステータスが高まり、高い処遇を受ける条件が整わなければ、志望者は増えず、養成機関も成り立たない。

そのサイクルを逆回転させるには、やはり経営トップ層への意識付けが重要な意味を持つ。そこで、元に帰って、1で述べた高齢者を焦点とした安全衛生行政戦略や、2(1)イウで述べた基本的な法原則の確立と厳格かつ柔軟な執行などが求められよう。

オ 外部の安全衛生人材の検索性WEBサイトの設置

特に中小企業者から外部の安全衛生人材（安全・衛生コンサルタント等）へのアクセスを容易にするため、検索性のWEBサイトを設置する。検索情報として、大まかな住所、業務受託の可否、得意業務、過去の業務経験、標準報酬などが考えられる。

カ 民間の安全衛生人材の活用

アメリカで、VPPの現地調査に当たるSGE（特別政府職員：Special Government Employee）や、主に中小企業をターゲットにした現地コンサルテーション制度を担う政府と任用関係にないコンサルタントを参考にして、専門官ポスト（産業安全専門官及び労働衛生専門官規程（昭和47年9月30日労働省令第46号））等に、専門分野ごとに、相応の条件で民間の安全衛生人材を任用すると共に、派遣元企業が人件費を負担して自社が雇用する安全衛生人材を、政府からの委嘱を受けて他社の安全衛生事情を視察のうえ、アドバイスさせる制度を設ける方が考えられる。その際、コンサルタントは、たとえ法違反が発見されても、官公署に通告する義務を負わないが、重大なリスクが発見されれば是正することに同意を得るようになる必要がある。

キ 中小企業対策の推進体制の創設

2(1)オに記載したような中小企業対策を実施するため、可能であれば、厚生労働省の安全衛生部内に中小企業担当班等を設置する。

ク 安全・衛生委員会制度の実効性の強化

事業場におけるリスク管理を監視し、推進するという重要な役割を持つ安全・衛生委員会の実効性を高めるため、業務執行や安全衛生対策につき実質的な権限を持つ担当役員の参加、決議事項の実施等を制度的に担保する。

ケ 安全衛生教育の強化

既に法制度化されている作業主任者への技能講習、危険有害業務従事者への特別教育、一般従業員の雇入れ時教育などを充実化すると共に、未だ法制度化されていない

経営のトップ層（総括安全衛生管理者等）、一般従業員層への一般的な安全衛生教育の実施を図る。労働災害防止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の導入なども考えられる。

#### コ 安全衛生研究の推進

労働安全衛生総合研究所等の研究機関が、基礎研究と応用研究の両面で十分な研究成果を挙げられるよう、十分な予算の配分と安定的雇用の確保を図る。なお、基礎研究面を疎かにすると、研究者にとって、研究所としての魅力を保ちにくく、優秀な研究者の維持獲得が難しくなることに留意する必要がある。

#### F . 研究発表

**Takenori Mishiba, Risk assessment from a legislative perspective : The relationship between characteristics of laws and policies and the concept of risk in various countries, international workshop on occupational safety and health, National Institute of Occupational Safety and Health, Japan, 16<sup>th</sup> Feb.2017.**

#### 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。