

VI-13 英国 HSE における最近の労働安全衛生政策動向

労働省産業安全研究所 正会員 花安 繁郎

アジア工科大学 正会員 渡邊 法美

1. まえがき

英国での労働安全衛生政策立案と執行を司る環境省 HSE（安全衛生庁）における最近の政策動向について、現地での調査およびその後収集した資料に基づきとりまとめた結果を要約して以下に報告する。

2. HSC (Health and Safety Commission)及び HSE (Health and Safety Executive) の設立

産業活動に伴って生ずる労働災害の発生防止と被害抑制のための施策を、国家として世界に先駆けて実施したのは、同じく最初に産業革命を達成した英国である。すなわち、今日の「工場法」、「作業安全衛生法」等に至る労働安全衛生関連法令の起源は、古く 1802 年に公布された世界最初の近代労働（安全衛生）立法である「綿紡績工場等の従業員の健康及びモラルの保護に関する法律」に遡ることができる。また、労働関連法令の執行を担保するための監督官制度も、1833 年英国において最初に導入された。

爾来、同国における産業の発展に付随して生じたさまざまな危険を制御するために、1970 年代までには、工場、商業施設、鉱業・採石、農業等々の 9 つの群に分かれた膨大な安全衛生法規群が整備されるとともに、それらを所轄する 5 つの行政官庁（雇用、通産、農業、環境及び内務省）と 7 つの監督機関（工場、鉱山、農業、爆発物、核施設、放射性化学物質とアルカリ）による複雑な体制の下で業務執行がなされていた。

ところが、産業の発展に伴って生ずる新たな欠陥の是正を個別的に積み上げてゆく、英国伝統の実験的経験主義に基づくアプローチが、それまで顕著な成果を果たしてきた一方で、1) 新しい問題に対処するために、常に拡大化かつ精巧化する詳細な法体系に帰着してしまうこと、2) 産業構造や技術および社会の態度や期待が急速に変化する時代にあっては、伝統的経験主義アプローチでは歩調を合わせることができない、という深刻な問題解決に迫られることとなった。

この伝統的実践・経験主義に基づく安全衛生施策の限界を克服し、新たな転換を図るための諮問が 1970 年にローベンス委員会に対してなされ、同委員会による精力的な活動の後に 1972 年に提出されたのがローベンス報告である。同報告では安全衛生に関する法体系とその執行に関する広範な改善勧告がなされているが、そこで唱われている重要な事柄は、1) 複雑化した安全衛生行政を脱却し一元化した執行体制の確立、2) 法令構成の明確化と体系化、3) 自主基準の活用と自主安全活動の促進と展開、の提言であった。

同報告に基づき 1974 年に制定されたのが作業安全衛生法（Health & Safety at Work etc. Act of 1974）であり、また同法を根拠として、安全衛生に関する一元化した政策立案およびその執行を行う機関として設立されたのが HSC (Health and Safety Commission)と HSE (Health and Safety Executive)である。

HSC（安全衛生委員会）とは、雇用大臣（1995 年からは環境大臣）によって、経営者団体、労働組合、地方行政組織、その他関係機関に諮問した後に任命された最大 10 名までのメンバーで構成される委員会である。その主な役割は、新しい法律の提案、研究および訓練の実施、情報提供と助言等を通して、職場で働く人々及び公衆の安全・衛生・福祉を向上することにある。一方 HSE（安全衛生庁）とは、環境大臣の承認の下に HSC によって任命された 3 人の常勤のメンバーから構成される組織である。HSE の役割は、HSC の機能を達成するための助言と支援を行うとともに、安全衛生に関する日々の行政を執行することである。そのために、監督官、政策立案担当者、科学技術者等、総勢 4500 名を超える行政機構が組織され、行政機構が同じく HSE と呼ばれている。HSE の設立によって、それまで細かく分割されていた監督機関の多くが統合化された。統合化された主な監督機関は、工場監督官（雇用省）、鉱山監督官（通産省）、採石監督官（通産省）、原子力施設監督官（通産省）、爆発監督官（内務省）、産業公害監督官（環境省）などである。

Keywords : 英国 HSE, 安全衛生, 政策動向 〒204-0024 東京都清瀬市梅園 1-4-6 TEL. 0424-91-4512

3. 作業安全衛生法（Health & Safety at Work etc Act of 1974）とその特徴

ローベンス報告の勧告を受けて、総合的安全衛生制度を確立することを目的として、1974年に制定されたのが作業安全衛生法である。この法律の目的は第1条において、1) 職場における人々の健康、安全及び福祉を確保すること、2) 生産活動に伴う危険に対して、職場以外の人々の安全衛生を防護すること、3) 爆発物、高可燃物又は危険物の保有及び使用を規制すること、かつ非合法にこれらの物質を保有及び使用することを防止すること、4) 工場、事務所、商店等から有害及び不快物質の放出を規制すること、と定められている。

この目的を達成するために、同法では、1) 安全衛生保護の適用範囲を、就労者のみならず生産活動によって影響を受ける一般公衆にまで広げることによって、従前は保護の対象外であった教育、医療、レジャー産業等の従事者も包含したうえで、2) 使用者、製造主、自営業者、労働者等に対して、安全衛生確保のための一般的義務を課し、3) そのための政策立案と法を執行する、HSC（安全衛生委員会）及びHSE（安全衛生庁）を設立し、さらに、4) 従前からの工場法、鉱山・採石法、爆発物法等々多くの関係法規群を整理し、徐々に同法に基づく規則または認証実践コードに置き換え統合化することによって、幅広い安全衛生法規の頂点に立つ、統一的法体系を構成すること、を定めている。同法の特徴的な事柄は以下の通りである。

3.1 認証実践コード（Approved Code of Practice）

作業安全衛生法では、事業者等に対する一般的義務を定め、また規則においてその細目を定めている。これらの法規制定に当っては、その規定は出来る限り法規の目標や一般原則（goals and general principles）に留め、詳細な規定は実践コード（基準；Codes of Practice）やガイダンスに委ねるシステムが採用されている。このことにより、技術革新や危険の変化に対して迅速かつ柔軟に対応することが図られている。

実践コードは、実務の具体的実施基準を定めたものであり、そのうちで特に大臣の承認の下にHSCによって認証されたものが認証実践コードである。作業安全衛生法によってHSCに認証権限が付与されている（第16条1項）。認証実践コードとは、どのようにすれば法規で要求される事項を満たすかを具体的に記した実施基準であり、他の実践コードとは異なり、作業安全衛生法の下で特別な法的地位を有している。すなわち、認証実践コードそれ自身は法的義務を課す効力を有しておらず、仮に認証コードに記載された事項に従わなくとも起訴（刑事、民事）されることはない。しかし、もし法規に違反し訴追（刑事）され、かつ該当認証コードに従っていないときは、被告は認証コード以外の方法によって法の要求を満足したことを法廷で証明しなければならない（第17条）。現在50ほどの認証実践コードがHSCによって定められている。

3.2 法が要求する義務（Duties under Laws）

作業安全衛生法では、例えば“事業者は、合理的に実施可能な範囲で、職場における就労者の健康、安全及び福祉を確保しなければならない（第2条1項）”のように多くの義務を“何々しなければならない”と定めている。ここで、多くの条文において“So far as is reasonably practicable（合理的実施可能な範囲において）”という修飾語が用いられている。同法において頻繁に用いられている「合理的実施可能な範囲」とは、ある特定活動または環境におけるリスクの程度が、当該リスクを除去するために要する時間、手間、コスト及び物理的困難性とバランスがとれていることを指す。リスクがより大きければ、危険低減のために相当の経費や手間を掛け工夫をこらすことは合理的なことであり、一方、リスクが小さければ多大の出費を強要することは合理的でないとされている。

英国ではこのように、安全衛生対策としての実施義務範囲を、コストを無視した無限の要求を総てに課すのではなく、対象に応じて、例えば合理的実施可能な範囲と限定し、かつその具体的実施基準の目安として、その時点での最新の技術レベルを反映した認証実践コードを示すことによって安全衛生の確保を図っている。いかにも英国らしい合理的かつ実践的な方策である。

3.3 安全衛生関連法規の体系化

作業安全衛生法の極めて重要な点は、それ以前に公布され効力を保ち続けている多くの安全衛生関連法規群を整理し、同法に基づく規則ないしは認証実践コードへと徐々に置き換える権限が同法に付与されていることである（第1条2項）。同法施行以来、数多くの法改正作業が行われ、今日でもこの作業は継続されている。これらを通して、幅広い安全衛生規定の頂点に立つ、統一的法体系を構成することを目指している。