

安全衛生規制による成果の改善—行政改善庁から政府への報告

ビジネス・企業・規制改革省 2008 年 8 月

Improving outcomes from health and safety

-A Report to Government by the Better Regulation Executive

Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform

ウェブサイト:<http://www.berr.gov.uk/files/file47324.pdf>

公表日付:2008 年 8 月 URN:08/1048

目次

要約

勧告

第 1 章 英国における安全衛生規制の枠組みの利点と問題点

第 2 章 安全衛生システムの成長と第三者の影響

第 3 章 安全衛生に関するメディア報道

第 4 章 安全衛生の監督と執行

要約

本調査の目的と範囲

1 本調査は、傷害と疾病のリスクが全体的に比較的低い作業場所に対する安全衛生上の規制が如何にあるべきか、特に中小企業に関して検討した。

その目的は、イギリスにおける安全衛生規制が傷害と疾病を抑制し、国民の信頼を増加させつつ、規制によって生ずる企業の無駄な負担を減少させることにある。

2 調査チームに対して公式に提出された意見は、120を超え、イングランド、ウェールズおよびスコットランドにおいて、関係者との意見交換のために 50 回以上の会合を開いた。また、特に零細 (micro) および小事業場とその従業員に関しては、研究の委託を行った。意見、情報の提出要請に応じた機関と個人のリストを Annex A に示す (注:上記ウェブサイトの PDF ファイル 71 ページ以降に掲載)。これらの個々の内容は BERR のウェブサイトに掲載されている。また、この調査においては、安全衛生庁(HSE)、地方自治体(local authority)などから多くの援助を受けた。これらの資料提出者および関連政府機関による調査への協力に対し、深甚な謝意を表明する。

イギリスの安全衛生に関する成果と現在における規制の概要

3 イギリスの安全衛生規制システムは、長い期間に渡って確立されてきた、すぐれたものであることが、この分野の有識者によって認められ、安全衛生の成績(特に傷害について)において世界で最も成功している国のひとつである。

4 規制システムの核となっているのは、1974 年の労働安全衛生法(1974 Health and Safety at

Work etc Act)とその後に制定された労働安全衛生マネジメント規則(Management of Health and Safety at Work Regulations)であって、双方共に目標設定方式により事業者の義務を定めており、事業者がどのようにすべきかではなく、何を達成しなければならないかを示している。

5 この目標設定によるアプローチには、下記の重要な利点がある。

- ・事業者が自ら特定したリスクをどのように抑制するかについて柔軟性が存在する。
- ・リスクの原因を生み出した企業が、それを特定し、対処する責任を有することが明確である。
- ・作業場所ごとに、事故と疾病のリスクが相対的に異なるのが規制内容に反映されることを許容する。

6 しかしながら、一部の企業、特に小規模のものにおいては、目標設定アプローチは実行の困難な場合がある。法律に示された目的であるリスクアセスメントの実施において、達成ができていないか、自身で評価することが容易ではない場合がある。

- ・特に、法が守られているかどうかを判断するための個別の評価基準が存在しないことは、一部の事業者において生じる誤解を増大させることがある。
- ・彼らは、HSE その他の政府機関からのアドバイスや指針をどのようにして入手するかを知らないことがある。
- ・彼らは、定期的なリスクアセスメントの見直しを行い、作業手順の変更を確実に反映するための時間を確保するのが困難なことがある。
- ・一部の事業者においては、「リスクアセスメント」などの用語の意味が理解できず、混乱を生じている。
- ・極めて小さい会社では、マネジメントシステムの実施か、安全衛生活動に関し重要である文書記録の保管がされていないことが多い。

小さい企業と大きい企業の法律遵守のための費用の比較

7 平均的な企業では、安全衛生マネジメント規則の要求に従うため、年間において 20 時間と 350 ポンドの管理費用が費やされている。

8 小さい企業と大きい企業の間で、規則を守るための費用に著しい違いがあつて、従業員ひとり当たりのリスクアセスメントに要する費用が中小企業では、大きい企業の 6 倍に達していると思われる。

安全衛生規制の範囲と区分に関する混乱

9-10 作業場所の安全衛生を守るためのさまざまな働きかけにもかかわらず、事業主が安全衛生行政に対して、極めて厳しい批判を行うことがよくあるが、この批判の対象が、HSE の政策や行動に対するものでないことがある。

多くの企業は、行政機関の間の所管区分と規則間の違いを認識しておらず、火災、障害者、食品衛生、取引規格などの HSE の所管外の事項も安全衛生の問題だと考えている。

また、多くの事業者が、なぜ安全衛生に関する規制が近年に増大してきたかと考えているが、実

際においては、1990 年代の初頭から、著しい変化はなく、規程の量は半減しているのである。(1994 年においては、28 の主要な法律と 367 組の規則が存在したが、13 年間に 12 の法律と 175 組の規則が廃止されて半減した。また最近の 18 ヶ月間において、様式の 60%が不要として廃止された。)

既存の公的支援に関する企業の認識の向上

11 HSE と地方自治体の両方が、書面、電話および面談によって、事業者が安全衛生義務を果たすための支援を提供しており、このような活動は、企業と企業グループ代表により歓迎されている。しかし、支援を利用する機会とその存在することの認識に関しては、特に小さい企業に対して改善の余地がある。

12 スコットランドでの「健康な職業生活」"Healthy Working Lives"の促進キャンペーンは、規制する側からの既存している支援に対する企業の認識を変えさせる、画期的な模範例といえよう。

<http://www.healthyworkinglives.com/>

13 HSE と地方自治体が実施している既存の支援を改善することにより、得られる企業の負担の減少は大である。安全衛生マネジメント規則の要求による管理のために要する時間が 1 年あたり平均 5 時間短縮されるとしたら、リスクの低い部門の企業における負担が年間 1 億 5000 万ポンド以上減少することになる。

職場に対する安全衛生による影響の増大

14 1974 年以来、職場に対する安全衛生の影響は、著しく増大しており、企業が利用できる安全衛生に関する HSE および地方自治体による支援とは、離れた存在である安全衛生に関する複雑なネットワークが形成されていて、これらによるサポートのために多くの代金が支払われている。

15 この中でコンサルタント等によるサポートに対し企業から支払われているものが特に重要である。イギリスには、1,500 を超える専門の安全衛生コンサルタントが存在するといわれ、企業規模と部門によって異なるが、企業の 20%から 70%が安全衛生のためのサポートに対する代金を支払っている。最近の分析によると、安全衛生に関するサポート費用の市場規模は、年間売上高が約 7 億ポンドに達しており、今後 10 億ポンドに達する可能性があるとされている。この中で、中小企業に対するサポートは重要な成長分野である。

16 事業者が安全衛生コンサルタント等によるサポートに対する支払いにより得ている内容は、さまざまである。よい結果を得ている事業者もいるが、社内で処理すればもっと安く済んだ者もいるし、作業場所の安全衛生に役立たない上に、法律で要求もされていない事柄の実施をアドバイスされた者もいる。このように、安全衛生の名において、無駄なお役所仕事の活動が行われるおそれがある。

17 小規模企業の事業者にとって、安全衛生に関するサポートをいつ購入するのがよいか、購入する必要がないのか、判断するのは、極めて難しいことである。傷害と疾病のリスクが比較的

低い部門の企業が安全衛生サポートのために、コンサルタント等に支払う費用のうちの 20%を HSE または地方自治体を利用することによって節減できれば、1 億 4000 万ポンドが救われることになる。

安全衛生への第三者機関による要求

18 契約の入札資格を得るための教育訓練、保険加入に際して、法規の遵守、リスクアセスメントの実施についての証明を要求されることが多くなってきた。

19 多くの事業者にとって、このような要求は、安全衛生における無駄なお役所仕事の負担の重要な追加発生源になっている。およそ 35 の国内機関のうち 2 つだけの相互認証スキームを統合するだけでも、この 3 万のメンバーの費用負担を 3.5~12.5 百万ポンド節約できる。また、保険会社の事業者に対する要求内容がわずかに増加しただけでも、企業における多大な費用負担の増大が生じることがあるので、過剰な要求をしないようにする必要がある。

安全衛生に関するメディア報道とその影響

20-21 イギリス国内のことなので、この項は概要にとどめる。イギリスにおける安全衛生に言及したメディア記事は、年間 4 万 8000 件に達する。平均的な月では、安全衛生に関する記事は、「食物安全」と「お役所流」の合計の 3 倍に達し、この大部分のトーンは、特に全国紙において否定的である。(誤解した記事のいくつかの例が報告書に掲載されている)

安全衛生規制の監督と執行

22 HSE と地方自治体(local authorities)との役割分担等に関する記載であるため省略。(イギリスでは、労働安全衛生行政は、HSE と地方自治体の両者によって行われており、それぞれの役割、分担の範囲などは地域によって異なることがある。)

勧告

勧告 1

中小企業に対し提供する支援が広く浸透するように改善を進めるとともに、事業者が安全衛生についての外部サポートに対し、いつ購入するのがよいか、購入する必要があるのかの判断を援助するため、HSE は下記を行う必要がある。

・傷害と疾病のリスクが比較的低い企業—特に低リスクの企業に対し—スコットランドのウェブサイト「安全で健康な職業生活」で得られた経験を利用して、電話およびウェブサイトによる支援を改善する。(末尾補足情報を参照)HSE のウェブサイトの内容は、現在設置している実効あるリスクマネジメントのページを基礎として、個別の問題に関する事項について、現在未掲載の業種、職種について追加をするべきである。この内容については、既存の政府方針を掲載したサイト businesslink.gov.uk の利用および Sarah Anderson による“Review of Guidance”に関連した勧告を反映させる必要がある。

- ・HSE 等による情報提供電話サービスのオペレーターが、多くの分野について、質問者の要求に適した支援とアドバイスができるよう教育訓練を強化する。
- ・新規に事業を開始する企業に対する業界団体、地方自治体等による初期の段階からの支援を強化する。
- ・下記を検討する必要がある。
 - －指針等の資料の内容が最新の状態であることを定期的に確認する。
 - －現在よりも一層多くの指針等の資料を無料でダウンロードできるようにする。安全衛生マネジメント規則の承認済み実施基準、中小企業の事業開始の手引き、安全衛生の総括的手引き、職場における安全衛生のガイドなどがその例として挙げられる。
- ・安全衛生マネジメント規則の指針を改訂し、「適切なアドバイス」の意味を一層明確にすることにより、事業者が外部からの有償サポートをいつ購入するのがよいか、購入する必要があるのかの判断をしやすくする。
- ・リスクアセスメントの実施例を示す方法による費用負担への影響を考慮しつつ、コンサルタント等によるサポートの普及の程度とそのためへの支出と HSE の規制による全体の費用負担との関係を把握する。

勧告 2

リスクの低い中小企業における安全衛生の規制による成果を改善するため、

- ・行政改善庁地方事務所は、HSE 他の関連機関と協力して、中小企業者が、安全衛生とそれ以外の防火、食品安全などに関するさまざまな規制の領域に対して、対応するための新しい単一のスキームを開発する必要がある。この内容は、特に小さい企業を対象とする。
- ・このようなスキームにそって、法律を守っていることが明らかな企業に対し、メリットを与えることを地方自治体に対して働きかける。

勧告 3

メディア報道の論調と影響を改善するため以下を実施する。

- ・誤った報道内容については、ただちに強い直接的な抗議を行う。
- ・安全衛生の重要性と HSE の役割が正しく理解されるための働きかけを継続する。ジャーナリストが適切な安全衛生による利益とこれが欠けた場合の悪い結末を直接知る機会を増やす。

勧告 4

調達に際しての安全衛生に関する認証のために生ずる、意味のない費用負担を軽減するため、認証によって中小企業者の入札が制限されないよう検討することが必要である。

勧告 5

傷害と疾病の防止に対する保険業界の貢献を強化し、保険制度の透明性を向上させる。

勧告 6

HSE と地方自治体との業務分担等に関する事項なので省略

調査結果の概要

本調査結果の結論を以下に示す。

- ・イギリスは、安全衛生成績、特に傷害については、世界において最も成功している国のひとつである。
- ・職場で安全衛生を守るという全般的な目的について、一般的な支持は得られているのだが、「安全衛生」という語句についての、メディア報道と一般公衆の大部分の受け取り方が極めて否定的であることがよく見かけられる。
- ・大多数の企業においては、安全衛生におけるリスクは比較的低い。この調査報告においては、傷害と疾病の発生率が平均より低い部門を「低リスク」と定義した。200 万以上の企業がこれに該当し、その多くが家庭、事務所または店舗において作業をしている。
- ・これらの企業の多くが、外部のサポートを依頼しなくても、安全衛生規制の要求を満たせるようにすべきである。しかし、現在においては、リスクの低い小規模な企業の一部が、規制の要求を満たすために、不必要な時間と費用を負担している。

本調査結果に基づく勧告

- ・企業が安全衛生に関する規制の全分野について、その義務の意識を深め、何をするかと何をしなくてもよいかを容易に知ることができるようにして、安全衛生の成果を向上させる。
- ・企業が不必要な管理とコンサルタント等によるサポートに無駄に費やしている約3億ポンドの経費を節減する。これは、情報入手とアドバイスによる支援を改善することにより、安全衛生マネジメント規則のための文書業務に費やされる時間を1年あたり平均5時間減少させるとともに、HSE、地方自治体のアドバイスを利用することによって、企業からのコンサルタント等によるサポートへの支払いを20%減少させるとの仮定による。
- ・不正確なメディア報道への挑戦と安全衛生に関する前向きな発言を促がすことにより、安全衛生に対する国民の信頼を増大させる。
- ・監督の対象を傷害と疾病のリスクが最も高い作業場所に集中するとともに、HSE と地方自治体との連携を一層強化する。

補足情報

ボックス 1:事業者の主な義務および「合理的に実行可能な限り」について

現在の規制の体系における事業者の義務は極めて簡明であり、以下をなすことである。

- ・従業員が作業に従事しているときの健康、安全および福祉の確保を「合理的に実行可能な限りにおいて」行い、必要な情報と教育訓練を提供する。
- ・一般公衆を事業活動により生ずる安全衛生上のリスクから「合理的に実行可能な限りにおいて」防護する。
- ・作業場所に存在するリスクの「適切で十分」なアセスメントに基づいて、対策を実施する。その見

直しを継続し、特定されたリスクと実施した対策の両方を従業員に伝える。従業員数が 5 人以上のとき、このアセスメントの内容を記録する。

- ・「適格者」(competent person)を任命し、その安全衛生に関する業務を援助する。これは、事業者自身、その業務に従事する従業員、または外部からの提供者のいずれが行ってもよい。

- ・安全衛生に関する事項についての協議を、従業員、選出された代表、または労働組合によって任命された者で行う。

- ・安全衛生について、だれが、何を、いつ、どのようにするか方針を定める。この内容は、複雑とする必要はないが、従業員がこれに注意していなければならない。

- ・事業場の設置をHSEまたは地方自治体に届け出るとともに、業務上の事故、疾病および危険状態が発生したときは、確実に報告を行う。

労働安全衛生法に基づく事業者の義務は「合理的に実行可能な限りにおいて」の原理によって示されている。これは、対策の実施が技術的に不可能であるか、時間、問題点または費用がリスクに対して、はなはだしく不均衡であるならば、事業者は、リスクを避けるか、または減少させるための手段を取る必要がないことを意味している。

ボックス 2:Carol Black 女史による調査報告

「Health Work Wellbeing」は労働年齢の人々の健康と福祉を向上させるための政府主導の活動である。

働くことが健康に良いという証拠が増大してきたことに基づき、より多くの人々が雇用を見つけて継続して、健康な状態にあることを助けるため、事業者、組合および医療従事者が協力して活動しようというものである。

この活動の一部として、Carol Black 女史が最初の「健康と労働に関する国家長官」National Director for Health and Work.に任命された。

2008 年 3 月に、彼女はイギリスの労働年齢人口の健康に関する調査報告を発表し、以下の 3 つの重要な目的に沿う政府、企業および医療従事者の新しく、一層戦略的なアプローチを提案した。:

- ・疾病の予防、健康増進および福祉
- ・健康状態の進展に対応する早期の介入
- ・働いていない人々の健康の改善—働ける可能性のある人々に対し、必要がある場合には働くための支援

この調査報告は、独立した報告書として、健康、労働年金大臣 Secretaries of State for Health and for Work and Pensions によって委託されたものであり、政府は今年中に、この報告書に対する態度を正式に表明するであろう。

この勧告は、防止と初期介入に対する政府と企業の両方による取り組みの焦点を見直そうとするものである。

その内容には、関連する政府機関間の協調の強化、国民保険サービス NHS の改革(病名診断記録システムから、健康記録および新システムである「就労への適合」への転換を含む)などの提案が含まれている。さらに、企業の健康への投資をさらに促進するための投資対効果についての検討資料、小規模の事業場を対象とした企業主体の健康、福祉コンサルタントサービスの開始も挙げられている。

詳しくは、<http://www.workingforhealth.gov.uk/> を参照

HSE および地方自治体による広報活動に関する記述

- ・ HSE は、29 の職種、業種についてのリスクアセスメント実施例をウェブサイトに掲載した。これは普遍的に歓迎され、HSE のウェブサイトにおいて、最もアクセスの多いサイトとなっている。2008 年 3 月までに 32000 件のアクセスがあり、9 万ページがダウンロードされた。
- ・ オンラインチェックリスト* は、特に小さい企業のために重要な存在である。その他の小企業を対象としたウェブ上等のリーフレットなども、情報の提供に役立っている。
- ・ HSE が行っている無料電話相談の Infoline では、毎年 30 万件の相談を受けている。
- ・ HSE、地方自治体の監督官による監督実施における指導、アドバイスおよびセミナー
- ・ 産業および地方別キャンペーン

* HSE のウェブサイトに 2008 年 9 月に掲載の「職場内運搬のリスク対策チェックリストにその手引き」がこのようなチェックリストのモデルであると考えられる。

<http://www.hse.gov.uk/workplacetransport/checklist/index.htm>

EU OSHA もリスクアセスメントの最も重要なツールは、チェックリストだとしている。