

労働安全衛生と福祉国家

分権的自律的福祉国家への歩み

中野 育男

はじめに

雇用福祉と労働安全衛生

安全衛生制度としての労働保護法規の変遷

労働安全衛生法理の新機軸

労働安全衛生と福祉国家への歩み

むすび

はじめに

雇用における労働者の福祉の増進は福祉国家の必須の要件である。なかでも労働における安全と衛生の確保は切実な課題である。労働における安全衛生の確保は、長期にわたって国家による権力的なリーダーシップによって推進されてきたが、そのような方法では解決の困難な事態が生じてきた。このような状況のなかで労働安全衛生法理の新機軸が登場することになる。イギリスにおけるローベンス・リポート⁽¹⁾を契機とした、労働安全衛生法理の新機軸をふまえて、労働安全衛生のシステムは国家による権力的な法規制による方法から、分権的・自律的な自主対応にもとづいた施策へと転換しつつある。これは福祉国家が国家主導による体制から分権的・自律的な福祉国家へと変容する一つの端緒とも考えられる。本稿ではアジアの途上国が労働安全衛生における分権的・自律的な施策を導入することにより、福祉国家へ歩みを進めている状況を検討する。

雇用福祉と労働安全衛生

福祉国家においては労働者の雇用の場面における福祉の増進は大きな課題である。とりわけ労働における安全と衛生の確保は資本制生産様式が確立して以来、今日に至るまで一貫して切実な要請であった。本章では労働安全衛生の今日的状況と制度・立法の概要について検討する。

(1) Safty and Health at Work, Report of the Committee 1970-72 Chairman LORD ROBENS.

1 我が国における労働災害の今日的状況

我が国の労働災害による被災者数は、1968年に過去最高の171万人（労災保険新規受給者数）に達したが、その後は暫次減少して1996年には58万人となった。休業4日以上の死傷者数も減少傾向にあり、同年において162,862人となった。

労災による死亡者は1961年に過去最高の6,712人に達し、その後概ね6,000人から6,500人の間を上下していたが、1971年は5,000人台へ、1974年には4,000人台へ、1975年には3,000人台へと減少し、1981年には3,000人台を割り、1986年には2,318人となった。近年、死亡者数は増減を繰り返し、1996年には2,363人となった。

産業別に休業4日以上の死傷者数をみると、1996年においては、建設業、製造業が多く、この二つの産業で全産業の60%を占めている。また、死亡者数においては建設業がもっとも多く全体の42%を占めている。

また業務上疾病の発生状況は昭和40年代後半から昭和50年代前半においては、25,000人から30,000人程度で推移してきたが、1980年には20,000人を下回り、1993年には10,000人を下回り、全体として減少傾向にあるが、1996年には9,250人となり前年比微増となっている。

業務上疾病の内訳をみると、1996年においては業務上の負傷に起因する疾病が6,521人で全体の70.5%を占めており、この中でも災害性腰痛が業務上の負傷に起因する疾病の多くを占めている。また、じん肺、及びじん肺合併症は、同年において業務上疾病のうちの16.0%を占めている。依然として、従来から発生しているかたちの疾病が業務上疾病の大部分を占めるという傾向がある。

このように労働災害の発生状況は、長期的には減少傾向にあるが、今日なお多くの労働者が労働災害により被災している。中小企業における災害が相変わらず多いことに加えて、高齢化社会への急速な移行及びサービス経済化の進展に伴い、高齢労働者や第三次産業の被災者の割合が増加しており、またマイクロエレクトロニクスを利用した機械設備等の導入による新たな型の労働災害発生など予断を許さない状況にある⁽²⁾。

2 我が国の労働安全衛生法制の概要

生命・身体・健康は労働者にとって何よりも重要であり、それらが労働によって損なわれることのないようにすることは、福祉国家にとって重要な課題である。この課題の中心をなすものは、労働の場における安全・衛生の確保であり、それによる労働災害・職業病の防止である。労働時間等に関する法定基準も労働者の過度の疲労蓄積を防止することにより、災害の発生や健康障害を防ぐ意義を持っている。またその他の待遇保障の仕組みも労働者の健康の維持向上に間接的に役立つ。

2-1. 労働安全衛生法制

労働安全衛生のための法制度は、災害の事前予防と職業病の防止のための法制度である。災害の危険は当事者の予測を超えることがおおい。このような労働災害・職業病の危険の特殊性から、最新の科学的知見を前提としてその予防措置を国家法の形で制定し、使用者にその遵守を義務づけている。

(2) 『労働問題のしおり』平成9年度版、労働省、179-180頁。

労働安全衛生法は、単に労働関係の存在を前提とする最低防災基準の設定をこえて広く労災発生の実態に即した「危害防止基準」を設定し、事業主の防災管理の「責任体制の明確化」と「自主的活動の促進」の措置などを含む「総合的計画的な対策の推進」を手段的目的として「職場における労働者の安全と健康を確保」とともに「快適な作業環境の形成を促進すること」を目的として明確に定めている。（労安法一条）

労働安全衛生法は労基法と相まって労働災害防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずるなど、その防止に関する総合的、計画的な対策を推進することにより、職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な作業環境の形成を促進することを目的としている。たんに安全衛生の最低基準を定立するにとどまらず、快適な職場づくりを積極的に推進しようとする点で、一歩進んだ理念を有している。

2-2. 労働災害防止と安全衛生管理

事業場における安全衛生管理体制の整備充実は、労働安全衛生法の一つの主要な目標である。このため同法は、一定規模・業種の事業場においては、事業場における安全衛生の最高責任者としての総括安全衛生管理者を、またかかる最高責任者を補佐して安全または衛生の技術的事項を担当する実務家として、安全管理者及び衛生管理者を、選任すべきことを事業主に命じている。また産業医や作業主任者の選任を命じている。

労働安全衛生法は安全衛生のための主要な規制として事業者その他の者に対し労働者の危険または健康障害を防止するための措置を命じている。また労働者に対して、事業者の措置に応じて必要事項を守る義務が課される。請負事業者に対しては、同法を遵守させるために関係請負人及びその労働者を指導し、違反是正の指示をなす義務が課される⁽³⁾⁽⁴⁾。

安全衛生制度としての労働保護法規の変遷

初期の工場法から労働法、そして労働安全衛生法にいたる立法の変遷を、福祉国家の発展と変容の視点から検討する。労働における安全衛生の確保は、長期にわたって国家による権力的なリーダーシップによって推進されてきたが、そのような方法では解決の困難な事態が生じてきた。このような状況のなかで労働安全衛生法理の新機軸が登場することになる。本章ではここに至るまでの沿革を日本とイギリスについて概観する。

1 我が国の労働安全衛生立法の展開過程

1-1. 戦前の状況

(1) 工場法の成立

明治維新の後、就業構造は大きく変動し、雇用労働者が激増した。新しい企業は大馬力の機械を使用し、危険有害な原材料を扱い、公害や労働災害を発生させることも多かった。それらに対する

(3) 横井芳弘他『現代労働法入門第三版』法律文化社、1995年、390-399頁。

(4) 菅野和夫『労働法第二版』弘文堂、昭和63年、253-262頁。

取締り規則の登場は早く、1877年5月に大阪府は「製造所取締規則」を發布している。その後、類似の規則は各府県で制定され、政府も1887年に職工条例案及び職工徒弟条例案の検討を行っている。しかしこの案も公表されることなく立ち消えとなった。この三年前に農商務省は興業意見を発表し、その中で工場設置、汽缶取締、工場取締の三規則を設けることを提言していたが、具体化されなかった。1897年には、職工法案が第11回帝国議会に提出を予定されることになったが、議会の解散により廃案となった。1899年には工場法案として提出が予定されたが、内閣の交替によって提出に至らなかった。1902年には、工場法案が新しく起草されたが、日露戦争のため7年後の1909年になって、ようやく第26回帝国議会に提出された。しかし、経営者側の反対が強く撤回された。工場法案は1911年の第27回帝国議会に提出され法律第46号としてようやく成立した。その施行は5年後の1916年9月1日からであった。農商務大臣は法案の提案理由は、女子・若年者の健康の保護と熟練工の養成をつうじて健全な我が国の工業の発達を図ることにあるとしている。

(2) 工場法の下での監督体制

この工場法を施行するために、農商務省商工局に工場課が新設され、中央と地方に工場監督官及び工場監督官補が置かれた。当初、職工を15人以上使用する適用工場数は19,047、労働者数112万人、告発件数380、処罰件数169となっていた。工場監督官と工場監督官補は一工場を年3回監督することを基本として208名が配置されたが、やがてこの員数では不足し、警察職員を大量に投入することになった。

工場法はその後、改正が行われ次第に適用範囲が拡大してゆく。所管官庁も1922年に農商務省から内務省社会局に移管された。社会局における主管課は監督課となった。この翌年の法改正で、工場法の適用範囲は、常時10人以上を使用する工場にまで拡大された。この時期に内務省令として1927年に工場附属寄宿舍規則、1929年には工場危害予防及衛生規則が公布されている。前者は寄宿舍の安全衛生の基準を規定し、その大半の規定は労基法に基づいた今日の事業附属寄宿舍規定に引き継がれている。また後者は労働安全衛生法にもとづく労働安全衛生規則の前身であり、その規定の大半は今もなお生きつづけている。

1922年の工場法の内務省移管当時の適用工場数は26,593で年一回の全工場監督を予定していたが、当初80%強の監督実績は次第に低下し、十年後には30%台に低下した。この間監督官等も三割弱増加したが、適用工場数は三倍弱の75,000と激増している。1922年当時の災害件数は、死亡者272名、負傷者38,559名となっている。1928年7月からは全国安全週間もはじまった。その翌年の工場労働者の結核罹患率は男子8.2%、女子17.4%に達し、安全とともに衛生も重要な問題となった。

屋外作業を主とする建設業等の安全衛生については、1931年にいって労働者災害扶助法が制定され、土石採取、建設、運輸、貨物取扱等の事業に適用されることになった。この法律に基づく内務省令により種々の規則が制定され、それらの規則は現行の各規定に引き継がれている。

(3) 戦時政策としての労働安全衛生

戦時色の濃くなってきた1938年1月厚生省が発足し、工場法関係の行政はここに移管された。厚生省の新設は広田内閣の閣議において寺内陸軍大臣が提案したが、内務大臣の反対で実現せず、近衛内閣において陸軍の譲歩により実現した。陸軍が厚生省の新設を強く望んだ理由は、国民特に徴

兵適齢者の体位の低下に危機感を持ったからである。1922年当時、徴兵検査における甲種合格者の比率は36.2%であったが、15年後の1936年には29.7%に低下している。一方、丙種合格は21.6%から31.8%に激増している。これは工場労働者の負傷や疾病が増加し体位が低下したことと、それまで健兵の供給源であった農村でも結核に罹患した労働者が帰郷して感染源となり甲種合格者の比率が低下したためである。軍部は工場の安全衛生対策をも含めた総合的な国民の健康対策の必要性を強く認識し、厚生省の新設を強く望んだ。戦時下においても工場法の中の労働時間等の制限規定は次第に撤廃、緩和されていくが、安全衛生の実質的な規定については適用が続き、行政方針としても強調され続けた。これらは戦時政策の一環であって、社会政策としての労働行政とは別次元のものであった。

このほか、労働者の安全衛生にかんする法としては、鉱山労働者に関する鉱業法、海上労働者に関する船員法があるが、それらは今もなお労働安全衛生法のらち外にある。

1-2. 戦後の展開

(1) 労働基準法と労働安全衛生規則

1947年4月7日、労基法が公布され、同年9月1日から施行された。所管官庁も新設の労働省とされ、労働基準局が主管することになった。工場法が労基法に変わったため、工場法時代の規則等はすべて新しく制定された労働安全衛生規則に吸収された。

1964年6月労働災害防止団体等に関する法律が成立した。この法律は、労働災害防止計画の作成、自主的な安全衛生運動を進めるための特殊法人である労働災害防止団体の設立、労基法で規制の出来なかった請負関係についての労働災害防止を目的とした一定の規制、などを主要な内容としている。

1970年5月には家内労働法が制定され、家内労働者の安全衛生に関する規定が設けられた。

(2) 労働安全衛生法の成立

1972年6月8日、労働安全衛生法が誕生した。なお女子と年少者に関する就業制限規定や事業附属寄宿舎の安全衛生規定についてはそのまま労基法の中に残された。

この新法は労基法第五章の「安全及び衛生」と、労働災害防止団体等に関する法律第二章「労働災害防止計画」と第四章「労働災害防止に関する特別規制」が中核となっている。この新法は次の点で特色がある。「使用者」という用語が「事業者」とされて、その責任が明確化された。総括安全衛生管理者と統括安全衛生責任者の制度が創設され、ラインによる安全衛生管理が重視された。機械等の製造流通段階における規制が強化された。安全衛生委員会制度が法律で規定された。安全衛生教育に関する規定が格段に強化された。有害物規制が全般的に強化された。健康管理手帳制度が創設された。安全・衛生コンサルタント制度が創設された。産業安全専門官、労働衛生専門官、及び労働衛生指導医制度が規定された。省令制定の際に公害防止についても配慮することとされた。罰則が強化された。ちなみに、安全衛生関係の立法は諸外国においても、1970年代に集中している。

1980年6月には労働安全衛生法が改正され、建設工事の事前審査の強化、重大災害発生時における被災者救護の際の安全確保、元方安全衛生管理者制度の創設に関する規定が追加された。1983年6月には労働省令により安全衛生規則の一部が改正され、ロボットの安全基準が設けられた。

1985年7月には「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」が制定され、派遣元事業主と派遣先事業主に関する労働安全衛生法等の適用基準が明確にされた。

1988年5月には労働安全衛生法が改正され、中小企業に安全衛生推進者等を選任する制度の創設その他の条文が追加された。また1992年5月の労働安全衛生法の改正では、中小規模の建設現場に店社安全衛生管理者を選任する等建設業の安全対策が強化された。また職場環境の快適化を推進するための指針を公表することとされた⁽⁵⁾。

2 イギリスにおける産業安全保健法制の沿革

2-1. 1802年工場法の成立

産業革命は動力機械の使用や工場雇用の著しい拡大をもたらし、初期の繊維産業を中心に、いままでになかった労働条件を作りだした。繊維工場は18世紀後半、水力機械等により地方において操業が始まった。そこでの労働力はイギリス南部から貧困層の子供たちを導入した。いちじるしく劣った労働環境において働かされる児童もあり、1802年には最初の工場法が作られた。この1802年の工場法は、繊維工場における見習工の労働時間の制限や暖房、照明、換気等に関するごく一般的な基準を規定し、彼らの教育を行うことを目的としていた。この法の実効性はほとんどなかったとされているが、労働時間の制限、身体状態の管理、法施行の原理などは、その後の立法の発展の出発点となった。

その後、1819年、1825年、1831年の法律によって、1802年法で定式化された規制の強化や拡大が図られた。蒸気機関が水力にとってかわるにつれて、地方に立地していた繊維工場は姿を消し、都市に規模の大きな工場が作られるようになった。ここでの労働者の労働環境は劣悪をきわめた。子供も大人も極度にながい時間を狭く汚い環境で働かされた。

2-2. 工場監督制度導入

女性、若年者、児童の労働時間の法的制限を求める時間短縮運動が1830年に始まった。このキャンペーンは20年にわたって続き、労働時間制度を中心とした工場法制の早い時期の発展に貢献した。1831年の工場法は綿工場の若年労働者に対する12時間労働日を導入したが、効果はなかった。1833年法は若年労働者に対する12時間労働日の適用範囲を拡大し、児童労働者の教育に関する規定も盛り込まれた。同法の最も大きな特徴は、法施行の効果的な方法がはじめて提唱されたことである。同法により立ち入り権限をもつ監督官が中央政府から任命されることになった。

19世紀の中頃には監督機関の役割の発展がみられ、次第に脱法的な工場主に対して厳しい対応をとるようになった。法規定の遵守を担保するために1844年から1856年の間に七つの立法が行われ、種々の工場に対して保健・安全上の規制や年齢や規模に応じた労働時間の制限が課せられた。一方で児童労働は繊維工場から法の規制対象となっていない事業場への移動がみられ、監督官がこれを指摘し、規制の拡大を訴えた。

(5) 井上 浩『最新労働安全衛生法』中央経済社、1995年、1-12頁。

2-3．統合工場・職場法の成立

重複部分があり矛盾することもある諸法の施行が明らかに困難となってきたため、1878年に統合工場・職場法が成立した。この法により事業場の区別がなくなり、「工場施設(factory premises)」という一般的な定義が定められた。この定義は今日の立法にまで継続されている。また1880年には使用者責任法が定められたことも重要である。

その後の工場法の歴史は、大筋において詳細にわたる法律の増加の歴史であり、所々で法の統合・整理の試みが入るだけであった。その後、多くの法律は廃止ないし整理統合され、1961年工場法に置き換えられた。

一方、その他の雇用の領域は、それぞれに違った時期に安全立法の対象とされていった。王立委員会は1842年に鉱山での児童の雇用について調査し、その結果、地下での女性と児童の就労を禁止する法律がつくられた。また鉱山や採石場に関する法律が整備され、1843年に最初の鉱山監督官が任命されている。鉄道では、従業員の災害予防を扱う立法は1900年に成立した。農業労働者に対しては、わずかな例外をのぞき、1952年農業（毒性物質）法や1956年農業（安全・保健・福利厚生）法以前には法的保護がなされていなかった。店舗の従業員の労働時間は1886年にはじめて規制され、1904年からは地方行政機関が店舗の営業時間を制限する命令を定める権限を持つことになった。その後の法律は1950年に統合されたが、店舗従業員の健康状態については、1963年の事務所・店舗・鉄道施設法が成立するまで法的保護がなされていなかった。同法は従業員の安全法制に残されていた大きなギャップを埋めることとなった⁽⁶⁾。

労働安全衛生法理の新機軸

本章ではイギリスにおけるローベンス・レポートを契機とした、労働安全衛生システムの変革とその理念について検討する。この労働安全衛生法理の新機軸をふまえて、労働安全衛生システムは国家による権力的な法規制による方法から、分権的・自律的な自主対応にもとづいた施策へと転換しつつある⁽⁷⁾。これは福祉国家が国家主導による体制から分権的・自律的な福祉国家へと変容する一つの端緒とも考えられる。

1 ローベンス報告の背景

ローベンス委員会は、それまでの伝統的なイギリスの労働安全保健法制では十分な労働災害・職業病の予防がはかられないとの認識にもとづいて、新たな転換の方向を探ろうとした。

1974年までのイギリスの労働安全保健の現状においては、労働災害・職業病の発生率は依然として高く、予防体制は必ずしも十分ではなかった。その原因の一つとして、産業現場の予防の取り組

(6) 『労働における安全と保健～英国の産業安全保健制度改革』小木和孝他訳、労働科学研究所出版部、233-237頁。

(7) 『労働における安全と保健～英国の産業安全保健制度改革』小木和孝他訳、労働科学研究所出版部、54-67頁。

みが統合されておらず、監督行政も縦割りになっていたことがあげられる。しかし、より根本的には、細かい法規定の遵守・罰則適用と発生後の補償制度とを一体とした労働安全保健の枠組みが時代に合わなくなってきたと考えられるようになった。産業革命以来の伝統的な法制は、すでに複雑で多岐にわたり、そのことが不統一な監督行政を生み出していた。

危険有害要因別に発展してきた規制がそのまま受け継がれ、その監督機関もかなりの程度に分断されていた。法規制の対象とならない職場の労働者も依然として多数に上った。さらに産業間・業種間で異なっている上に複雑で細かい法規の遵守を主眼とすることにより、却って受動的な予防姿勢が先に立ってしまい、自主的な予防活動に取り組むことの阻害要因になっているとの反省が生まれつつあった。

このような伝統的な細分化された法規主導の予防活動の行き詰まりは各国で感じられてきたことである。法基準による規制は、責任と権利をはっきりさせる点で近代的な法治国家の基盤ではあるが、技術的な細部まで細かい基準をたてて罰則で守らせることを強調しすぎると、いろいろな意味で行き詰まり、職場では外から定められた規則を守ることにあつた消極さを生み出すことになる。

この状況を脱して、自主対応体制によってもっと活性化した予防活動をもりたてようというのが、1974年以降、現在にいたるイギリスの産業安全保健制度改革の原点となった。この改革の動きがその後の国際的な潮流となっている。

ローベンス報告はその現状分析において、当時の制度の基本的な欠陥として、あまりにも法律が多すぎ、それらが詳細にわたり複雑で、特殊な規定に集中するあまり全体のシステム効率をはかるうえで、不釣り合いになっており、行政管轄が細分化されたまま放置されていることを指摘している。

この結果、個別事業場のレベルでは多様な法規に支配されることになり、行政監督が錯綜し、無駄が多く非効率となっており、国レベルの政策決定と立法が細分化して整理されないまま推移している。このような現状認識に立った上で、将来の方向として、法制度を統合し、「効果的に機能する自主規制システム」が必要であるとローベンス報告は結論付けている。

2 ローベンス報告における自主対応システム

労働災害職業病対策の第一義的な責任が、その危険を創りだしている人たちやその危険とともに働く人たちにあることから出発すべきだとし、その自主規制を活性化するための法制度、統合した監督行政機関、それに沿った労働安全保健の枠組みを全産業に適用することをローベンス報告は提案した。

法規制と自主対応のバランスをうまく設定し、自主性を生かしたかたちで予防活動を活性化し、予防の実をあげることを基本的な考え方にしている。この考え方をふまえた新しい法制の形態として、従来の「法規準拋型」(rules-based)のアプローチを脱却した「自主対応型の法律」(the enabling Act)の制定を提案している。この自主対応型の法律は単に予防措置を自主規制に委ねるというものではなく、使用者が安全で健康な労働システムを提供する基本的な義務を持ち、そのシステムには構内施設、労働環境、訓練された有資格の要員、適切な指導と管理が含まれる。また労働者はその趣旨をふまえた安全保健規定を遵守し、本人と他人に対して適切な配慮をもって行動す

べきこととしている。すなわち自主対応型の法律で基本的な責任・義務を明確にする一方、余りに細分化した規定を捨て、自主対応の規範となる指針や行為準則を活用することになる。

使用者の安全保健責任の重視、複合要因に対する事業所ごとの安全保健ポリシーと実務における手順の確立義務、労働者及び労働者代表との協議義務がこの改革の要とされている。

これらを盛り込んで西欧各国の法制が相次いで整備され、やがて1981年のILO第155号労働安全衛生条約、1985年の第161号産業保健サービス条約、さらにヨーロッパ共同体の労働安全保健分野の一連の指令などにもその趣旨が生かされていくことになる。

労働安全衛生保健の漸進的でより良い水準が、どこまでの外的機関による法的な規制によってもたらされるかについては、厳しい実際的な限界がある。そこで、より効果的に機能する自主規制のシステムが必要となる。このためには、より良好な安全衛生の制度、経営側の要因の一層の改善、そして労働者自身のさらなる参加をも求めている。

3 ローベンス報告の意義

労働安全保健分野の取り組みは、国際的に見て1970年代以降大きな転換を遂げてきた。その先鞭を付けたのが1972年に英国雇用省に提出されたローベンス委員会報告「労働における安全と保健」である。このローベンス報告をうけてイギリスでは1974年に労働安全保健法が制定され、新たに統合された労働安全保健の監督のための行政機関（Health and Safety Executive, HSE）が発足した。またその影響を多分に受けてヨーロッパ各国では新しい労働安全保健法制の整備がすすみ、1981年のILO労働安全衛生155号条約以降の国際基準の採択や、ヨーロッパ共同体の一連の労働安全衛生指令による統一法制に至った。このことはローベンス報告の重要性をよく裏付けている。

ローベンス報告はその後のイギリス、EC諸国、ILOに共通する新しい法規制の出発点となった。またその明快な分析と論議により、報告の考え方の根拠が新機軸としての自主対応にあることを体系的に理論付けた。とかく停滞しがちの労働安全保健活動を活性化するために、職場の労使の自主性を伸ばす組織的体制が取られるべきであり、それには法律面でも、行政上も「自主対応」育成の方向性が必要であることを強調し、各国から受け入れられた。この自主対応のシステムを実際にイギリスの新法とそれに基づく新しい労働安全保健機関（HSE）として根づかせ、現実の行政のなかで実証してみせた。これらの点においてローベンス報告は大きな意義を持っている。

4 労働安全衛生法理の新機軸

ローベンス・リポートは1972年にでており、すでに四半世紀年が経過しているが、その安全衛生の法理は、今日に生きている。そこではイネープリング（enabling, 英米法の用語としては授権型）、すなわち「自主対応」の考え方がとられている。

目標は法規準拠型が法定基準の励行にあるのに対して、自主対応型は自主規制、セルフ・レギュレーションとなっている。したがってその進め方は、法規準拠型が外的基準と監視、特にインフォースメントの監視、インスペクションサービスに重きを置き、要因別規制になり、まさに日本の労働安全衛生規則類のように要因別規制の洪水となるが、自主対応型では自主改善が先行した複合優先型となり、自主的なリスク評価を重んずるものになる。

法規準拋型では、積極的管理ができるにしても、消極的な基準遵守にとどまりがちなことに対して、ローベンス・リポートは「消極的でネガティブな基準準拋が、労使ともをアパシーにしてしまい、それがイギリスの1970年代初期の労働安全衛生の停滞を招いた」と批判する。

「自主対応型」では、責任の自覚と能動的な合意形成そして参加が特徴となっている。その意味ではローベンス・リポートが敷いた新しい路線はILO条約にも反映され、1992年に向けてのEC指令群、1989年の労働安全衛生の枠組みを中心とした指令群に影響を及ぼし、それがアジアにも普及しつつあり、ISO 14000以降の動きにおいても、大きな潮流となっている。

5 労働安全衛生の主体と責任分担

「自主対応」の中核はセルフ・レギュレーションであり、政府機関側は法規制定とインフォースメント、指導を行う。しかし、その根幹は使用者にあり、すべての企業は使用者責任を持つ。自営業においても、それと同じ責任がある。安全で健康な作業環境の確保、安全作業手順の確保、訓練の実施、安全委員会（セーフティコミッティ）や安全衛生委員会を確立し、安全衛生担当者を企業内に定めることなどを、ラインにおいて自己責任で推進する。その他、職場のリスク評価も、新しい機軸である。これは日本の労働安全衛生法の体系とは大きく異なる。そこではセルフ・レギュレーションを中心として、自主評価という考え方が入っており、労働者にはそれに対する協力義務がある。したがって細かい技術基準を定めないことが、今日のヨーロッパ型労働安全法制の理念となっている。

労働安全衛生と福祉国家への歩み

本章では労働安全衛生に関する発展途上国の立法について、その制度と機能を検討し、労働安全衛生の視点から福祉国家への歩みを明らかにする。アジアの途上国は労働安全衛生における分権的・自律的な自主対応の施策を遂行している⁽⁸⁾⁽⁹⁾。それにより、福祉国家への離陸を図ろうとしている。

1 労働災害統計の改善

1985年からの10年間に、アジアの国々では産業活動が非常に活発になってきた。労働災害統計は改善が進んでいるが、まだ遅れている国もある。たとえば、インドネシアでは公式の災害統計は、限定的にしか存在しない。

職業病を除いた労災事故の発生状況に関する統計によると、タイで急速に災害件数が増えており、危険な状況下の就労が増えているととれるが、これは、統計システムとしてタイが一步進んでいるためと考えられる。タイ、マレーシアのデータは労災保険制度からのもので、労災保障の請求が

(8) 『世界の労働』1998年2月、第238回月例研究会・町田静治氏報告「アジア地域の労働安全衛生とILOの活動」12-21頁。

(9) 『平成9年度国際労働法フォーラム第3部会報告書』日本ILO協会、1998年3月。

あった件数であり、大きな数が統計上、表示される。一方、インドネシア、フィリピンについては、報告義務による統計であるため、限定的である。フィリピンでは、報告義務から特別調査に切り替えられたため、件数が増えている。

災害統計の改善は特にタイにおいて進んでいる。急速な災害件数の伸びがあるが、その背景には労災保障制度の加入が20人以上の事業所から10人以上の事業所に拡大されるなど、適用範囲が拡大したことも件数が増えたことの一因となっており、労働者保護の観点からは、統計における災害件数の増加は労働安全衛生の進展と見ることができる。タイ、マレーシアなどでは労災保険制度を通じてのデータ収集と分析がなされており、安全衛生の政策を立案するためのベースが改善されていると考えられる。

一方で、南アジアでは公式な事故統計が非常に少なく、職業病にいたってはほとんど統計がない。ASEANや韓国では災害統計はかなり良くなってきているが、職業病の発見はかなりまだ限られている。中国、ベトナム、モンゴルなどの共産主義系統の国々では目下、市場経済へ移行を進めているが、これらの国では職業病の統計はかなり出ている。しかし、災害の統計が若干弱いという問題点がある。各国により災害の定義が違っており、簡単には比べられないという難点もある。

2 安全衛生法制度の充実

法制度の充実に関してはまず関連するILO条約の批准状況があげられる。1995年に、中国で「職場における化学物質の使用の安全に関する条約」(第170号)が批准された。また、ベトナムでは「職業上の安全及び健康並びに作業環境に関する条約」(第155号)が1992年に批准されている。これらの批准は、アジアで初めての批准である。アジア太平洋地域で、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドを含め、この二か国以外の国はいずれも批准していない。その意味で、両国のこの二つの条約の批准は望ましい動きであるといえる。ただ、批准されたといっても、日本における批准の考え方と若干の違いがあり、批准しても、その段階で条約が完全に実施されているとは限らない。中国では化学物質条約の完全実施のための活動をILOがサポートしている。

一方、マレーシア、フィジー、香港では労働安全衛生法という包括的な法律が採択されている。それまでは、これらの国々では工場法、あるいは工場機械規制法といった適用の幅の狭い法律であったが、ILOの第155号条約の精神に則った、すべての労働者をカバーする法律が作られている。またインドでは、建設業の安全と福祉に関わる法律が1996年に成立しており、法制面からの対策が進んでいる。

安全衛生に関する法制度は、マレーシアなど何か国かで立派な法律ができたが、なお多くの国では不十分である。特に南アジアの国々、インド亜大陸の国々ではほとんどがまだ工場法による規制に留まっており、幅広い安全衛生法といった考え方は導入されておらず、現行の法律の遵守も不十分である。

3 安全衛生管理体制の監査

最近の国際的な傾向として、安全衛生の管理について、個々の技術的な安全管理だけではなく、その事業所としてのシステムティックな管理をどう改善していくか、また、外部監査をどうするか

が課題になってきており、日本も含めてISO9000あるいはISO14000が注目されている。シンガポールでは、建設業に限って、マネージメント体制について外部監査を受けるシステムが確立している。また、香港でも同じような制度が準備されつつあり、ある意味では日本より進んでいる面もある。

韓国における化学安全対策は、かなり進んでいる。インドのボパールで1984年に、有害化学物質漏洩により2,500人以上が死亡する災害があり、また、メキシコでも同じ年に爆発で数百人が死亡するという事故があったが、こうした重大災害を防止するための厳しい安全審査を求めるILOの第174号条約が採択されており、これに則った審査体制が韓国では実施されつつある。

事業所での化学物質安全シート(chemical safety data sheet)の作成と提出も重要な対策であり、韓国では法定義務として行われている。同じく化学物質の安全審査は、香港、中国、マレーシア、シンガポールでも法定義務として実施されている。

4 労働安全衛生の共通軸

労働安全衛生の共通軸として、使用者責任にもとづいて安全衛生担当者のマネージメントを重視する動きがある。法規制としてもその方向に動いており、自主対応型(イネープリング型)の法規にそった活動計画が重視される。それを支える実際の枠組みとして幅広い自主監査が行われる。自主監査の根幹は自主的なリスク評価であり、自主的な職場単位のリスク・アセスメントを取り入れた対策が進められる。

日本でも、このような考え方は経営者団体全体に広がっている。ISO14000も視野に入れて安全衛生全般について、環境・安全・保健の自主規制を行い、ラインにそのための責任システムをつくり、文書化も織りまぜて自主監査を行うという考え方をリスポンシブルケア(responsible care)と称している。それによって企業は社会的責任を果たすと同時に、労働者の安全と保健も確保することを意図している。

このような動きはアジア全体で徐々に広がっており、労働法制の動きがそれを示している。工場法や労働法そして各種規則から、新しい自主規制型のものへ移行する動きがみられる。

インドの工場法改正に関する委員会での議論においても、ローベンス・リポートにもとづいた討論がなされている。工場法をできるだけローベンス型に改編し、工場法の適用範囲を拡大し、同時に自主規制型を導入した。

5 包括的安全衛生法規

マレーシアでは、1994年に工場機械法という法律の適用範囲を大幅に拡大して、すべての雇用労働者に適用することにした。同様にフィジー、香港がそれぞれ包括的安全衛生法規を作っている。香港では返還直前の1997年5月に議会を通り、包括的な法律となった。特にASEAN各国では基本的には包括的な法制度になっている。この様な安全衛生法という法律の形式を取っているのは、インドネシアのセイフティ・アクトなどがあり、タイなどでは法律よりも1ランク下の法規とされている。このような法規ができたことにより、適用の範囲が広がり、安全衛生の進展につながったといえる。

インドは建設安全福祉法を1996年に成立させた。インドや南アジア各国は安全衛生の法律がまだ弱く、旧イギリス植民地下における工場法の考え方で、工場労働者の安全衛生を進めている。その他に鉱山や港のドックワークなどを対象とした、幾つかの法律があるが、最近の考え方である包括的なすべての雇用労働者の安全確保を目的とした法律の登場は、南アジアでは遅れている。アジアでは、建設業については工場法の拡大解釈により適用対象にしている国もあるが、それ以外では、ほとんどが規制をかけていない。かかる状況の中でインドが建設安全福祉法を作ったことは、安全衛生の新たな進展と見ることができる。

6 安全衛生のための活動

トレーニングや安全意識の向上のための安全週間などの活動について、タイでは安全管理者やセーフティオフィサー（法定で100人以上規模の事業所で設置）が、所定のトレーニングを、6週間コースという形で実施している。このトレーニングは既に1万人を越える安全管理者を養成している。

シンガポールでは、全ての建設労働者の教育を政府労働省が行っている。全建設労働者といっても、趣旨としては外国人労働者に対する安全教育ということである。建設業の労働力はシンガポールではほぼ100%が外国人労働者であり、労働省、政府がその全員を対象として実施している。ここでの教育は、いままでは半日コース、四時間コースで行われてきたが、今後は一日のコースに拡大することになっている。業種全部の労働者を教育することは大変に好ましい施策である。このように全数をカバーした安全衛生教育は稀である。シンガポールが比較的小さな国だからできるという面もある。

日本では以前から全国安全週間を実施しているが、同様のイベントはアジア各国でも行われている。安全意識高揚のための活動が各地で行われており、マレーシアでは1996年に、特別企画として安全月間が行われた。この機会にマレーシアは1996年9月、テレビの日曜日夜8時からの一時間のトークショー番組の特別企画で「マレーシア労働安全衛生法について」というパネルディスカッションを行っている。労働組合の活動家、政府の安全衛生部次長、ILO担当者、そして民間のコンサルタント（安全衛生審議会のメンバー）が出演してのトークショーである。日本のテレビで日曜夜8時台に、安全衛生のトークショーが取り上げられるなど、とても考えられないが、そういうことがマレーシアでは可能である。香港などでもテレビを使った安全週間のイベントが比較的しばしば行われている。

マレーシアでは使用者団体の中に、安全衛生のユニットが作られている。マレーシアの使用者団体では、構成メンバーの企業を対象としたサポート教育を始めている。パキスタンの使用者団体も1995年にロスプリベンション・ユニット(loss prevention unit)をつくり、同じようなアドバイザリーサービスを実施している。タイでは、ILOのサポートをうけてマレーシアの取り組みを参考にした使用者団体の安全衛生活動が始まっている。かつてタイの使用者団体には、安全衛生の担当者はいなかったが、新しい組織図には安全衛生の担当者も記載されている。安全衛生と一般環境を担当する関連の委員会を、経営者団体の中につくることが理事会において承認されている。

中国の使用者団体は若干位置づけに不明瞭なところがあるが、「安全工作隊」を結成するために、

各地方の支部との協議が行われており、安全作業隊が各地で活動を展開するための基本的な合意が得られている。ILOのサポートをうけて、各地方から安全衛生に関する好ましいケースを集めて事例集をつくる活動も進められている。

使用者団体が安全衛生の活動を行っているシンガポールの取り組みにならって、アジア地域では幾つかの国々が同様の取り組みを始めている。労働組合の取り組みとしては、中国、ベトナム、モンゴルなどの共産主義系統の国ではもともと組合が強いことから、その中で安全衛生の活動が活発に行われてきた。

むすび

今日、伝統的な福祉国家の概念はおおくの面で変容が見られる。本稿では国家主導の福祉国家から分権的・自律的な福祉国家への歩みについて、労働における安全と衛生の確保のための取り組みを踏まえて検討してきた。本稿で取り上げたローベンス・リポートはその一つの契機となったと思われる。欧米だけでなくアジアの国々においても労働安全衛生のための自主対応型の施策が推進されている。参加と協調による自主対応で労働災害の発生を予防し、職業病を抑止しようとするアジアの途上国の人々の実践は、新しい分権的自律的な福祉国家への道を開く可能性を示していると思われる。

(なかの・いくお 宮崎大学教育学部助教授)

I L O の 出 版 物  好 評 発 売 中



World Labour Report 1997-98年 「世界労働報告：労使関係、民主主義と社会的安定」

新しい生産方法や通信手段の導入、経済のグローバル化などによって、労使関係のあり方が大きく変わりつつある。企業の自律性が高まり、労使関係の個人化が進む中で、所得格差は広がり、失業や不完全就業による社会的疎外がますます広まってゆく。労使団体が、多様化する今日の現実がいかに適応し、社会の声を吸収してゆくのかを探る。

1997年刊 283pp. 4,500円



International Migration Statistics: Guide lines for Improving Data Collection Systems

「国際移民統計：データ収集システム改善のためのガイドライン」

国際移民に関する各国統計データの問題点と、データ収集の弱点を指摘する。移民による本国送金、国際移民の決定要因と結果を検証する調査にも言及。各国の移民政策の形成に役立つ。

R.Bilsborrow, G.Hugo, A.Oberai, H.Zlotnik共著 1997年刊 441pp. 7,500円

ご注文は下記へ

ILO 東京支局

〒150 東京都渋谷区神宮前5-53-70 国際連合大学本部ビル8階

TEL.03-5467-2701 FAX.03-5467-2700

郵便振替 東京4-19221番/さくら銀行神宮前支店 普通口座3149206