

認証新時代の原点を示すローベンス報告



随 筆

石 谷 清 幹*

Robens Report, Origin of the Global Big Bang in Certification

Key Words : one-stop certification, Robens report, third-party certification, accreditation

1. 英国安全衛生行政ビッグ・バンの グローバルな波及

わが国では現在進行中の行財政改革に関連して英国の財政金融行政におけるビッグ・バンが参照されることが多いが、英国がそれにやや先行して1970年代に安全衛生行政のビッグ・バンを断行していること、即ち、行財政全般のビッグ・バンをほぼ同時進行で実行したことの意義は案外認識されていない。それまで英国の安全衛生行政は現在のわが国と同様に官庁縦割り型であったが、英国はそれを1970年代のビッグ・バンで一元化し、グローバルに現在進行中の基準・認証体制大改革の旗手の地位を維持しているのである。

英国安全衛生行政のビッグ・バンは、ご承知のように世界に波及した。それはEU (European Union, 欧州連合) 圏内で one stop certification (域内の一国で取得した認証が域内諸国全部で有効となること。これは域内諸国の産業にとって便利なことは勿論だが、日本など域外国にとっても、EU 圏内国の認定機関に認定されている在日の認証機関から認証を取得すれば、

EU 圏への輸出検査が一回ですむから、たいへんな便益となる) を実現し、さらに進んで、グローバルな one stop certification までも現在は視野に入ってきた。このグローバルな大改革の先頭に英国がいるのだが、英国のビッグ・バンの原点になっている文書が1972年刊行のローベンス・レポートである¹⁾。

2. Global one-stop certification への 世界の動向

欧米諸国では、鉱工業、農業、医療、事務などあらゆる職場の安全衛生の認証機関を審査、登録、認定する accreditation 機関(英国では UKAS, ドイツでは DAR, アメリカでは RAB, オランダでは RvA, 等) を、一国一機関で民間の第三者機関として設置している例が多く、この点で不備(意味は後述)な日本は先進国間のまれな例外である。各国の accreditation 機関が ISO ガイドなど文書化された共通の基準に厳格に照らして相互承認し、お互いの認定を取得した認証機関が発行する検査証(certificate)を同等とみなすことになれば、一国で取得した検査証が相互承認協定のある諸国間で通用し、その諸国間で one stop certification が実現する。

これは EU 圏内では着々と実現されつつあるものの、他の諸国間ではまだ可能性の問題だが、EU という巨大市場で実現し始めたことの影響は絶大で、それへの参加が可能になるように自国の認証体制を改善ないし建設する諸国が急増しつつある。



*Seikan ISHIGAI
1917年9月7日生
1940年東京大学工学部機械工学科卒業
現在、大阪大学、名誉教授、工学博士、機械工学
TEL 0797-22-0279
FA X 0797-22-0279

3. わが国の対応おくれ

この one stop certification をめざす動きはわが国にも波及し、日本適合性認定協会(略称 JAB)が設立され、法的強制のない任意部門では日本を代表する一国一機関として国際機関にも参画している。しかしわが国の公的検査体制は依然として官庁縦割り型かつ官庁主導型で、基準認証体制全体のビッグ・パンがまだ始まっていない。このことをさきに「わが国の体制がこの点で不備」と指摘したのである。

例をあげよう。JISはいまだに日本工業規格であって食品、農産物、医薬などを含まず、ドイツ規格 DIN における I が Industrie でも Ingenieur でもなくて Institut であって規格全般を対象にしているのとは大差がある。しかも法律により強制され JIS に優先する各省庁別の規格が圧倒的に強力な現状である。ようやく 1993 年に設立された JAB にしても、通産・運輸共管の財団法人だから、食品、農産物、医療などに手が出せる段階からはほど遠い。こうした状況のなかで JAB は奮闘努力してよくやっているものの、日本全体を代表する一国一機関の JAB というのはたてまえで、実態との間には大差がある。

現在は EU の one stop certification 体制もまだ部分的にしか完成しておらず、真の global one-stop certification への道程はまだまだ遠い。しかし、将来の有利な地位の獲得をめざす国際競争は熾烈である。JAB の参画している国際機関も、それ自身が現在建設途上だから JAB で対応できているが、そこには実質的に一国一機関の代表もいて実質的に当該国際機関を取り仕切っているから、トラック競技で一周回おけると一見肩をならべて競走しているかに見えるのと同様で、わが国は他の先進国と対等に競争し得ているのではない。最近数年間の国際認証体制の変化は急速だから、日本のおくれは一周回以上になってしまったようだ。

EU は自分たちの建設しつつある体制を 1985 年以来 new approach と称しているから、従来の欧米体制を old approach とみなしていることになる。この在来欧米体制でさえも、民間第

三者検査機構を主軸としている点で日本の現体制よりも先進的だから、日本の現体制は very old approach に属することになる。この見方からすれば 2 周回のおくれに喩えられる。

最近では省庁再編成も計画され、規格・基準・公的検査についても規制緩和が高唱され、部分的には実行もされているが、各省庁縦割り体制はそのままである。だから工業のみでなく医薬、食品、農水産物も含めた生産・消費産業、さらに官公庁、金融業、流通業、スポーツ業界などサービス産業全体も含めて横通しにして、日本全体の標準化に責任をもつ組織は現在に到るもまだ存在せず、中枢なしの省庁別対応で認証新時代の到来に戸惑っている現状である。これを 1 周回遅れとすると、民間第三者検査機構未発達という先進国中の唯一例外的体質による遅れが加わって、2 周回遅れ相当といえる。

ご承知のように英国では 18 世紀の産業革命当時から民間の第三者検査機関が発達し、その支社はわが国においても活発に活動し、とくに第二次大戦後にわが国の造船業が建造量世界一になるのに諸先進国の民間第三者機関とともに大きく寄与し、造船業から重工業一般に技術進歩が波及して石油プラント、原子力などにおいても世界有数の輸出国になるのを助けた。最近の ISO 9000, ISO 14000 シリーズなどの認証取得ブームにおいても、国内事業所のすくなからぬ部分が、JAB 経由でなく、在日の外国系第三者検査機関支社から認証を取得している。世界経済のグローバル化の波はまちがいなくわが国にも到来しているのである。

4. 産業革命以来の英国の安全衛生体制

こうした世界の趨勢を理解するには、ローベンス レポートを学ぶことが有用である。それは、このレポートは 18 世紀以来の基準・認証制度変遷の大局を正確に把握し、それに立脚して省庁別縦割り安全衛生行政を打破するビッグ・パンの必要性から具体的改革方針までを示しており、その後の英国の実践でそれが正しかったことが証明されているからである。

このレポートの Appendix 5 は、英国の主要部である Britain における職場安全衛生立法略

史である。ここでその要旨を簡単に紹介してみよう。

18世紀後半には水力紡織機の発達により急流のある地方で労働力需用が発生し、そこにイングランド南方の貧民の少年が集められ、一部ですさまじい惨状を呈した。そこで1802年に最初の工場法が制定され、数度の改訂を経て、画期的とされた1833年の工場法となり、若年者に12時間労働をきめ、法の実行を促すために中央政府は4人のinspectorを任命することとなった。

1864年、繊維産業以外の6産業(陶器、マッチなど)を対象とする工場法が制定され、1868年には鑄造、溶鉱炉などの重工業、ならびに50人以上を雇用する製造工業すべてに適用される工場衛生法の立法があり、1878年のFactory and Workshop Actで工場以外のworkshopも対象とされた。

その後の産業の発達に伴う新業種の発生により、個々の業種ごとに国会の立法で規制する方法の限界が明かになり、1891年と1895年の立法で、the Home Secretaryで個別業種にも勤労者一般の安全衛生にも一定の制限を加えることができることになった。これをその後の立法とともにとりまとめたのが1901年の法律で、その多くは1970年現在もなお有効である。その後1937, 1948, 1959年に多数の細部の追加があったが法体系としては変化がなく、これらすべてが1961年のthe Factory Actにより置き換えられた。

鉱山、農業、一般商店などについては紹介を省略するが、比較的最近に追加された例として、the Mineral Workings(Offshore Installations)Act 1971年, the Petroleum(Consolidations)Act 1971年, the Nuclear Acts 1959, 1965, 1969年, などがあげられている。

これらはいずれも勤労者グループ別、また産業部門別に、個別の法律を制定することによって職場の安全衛生を扱うというパターンに従うもので、こうして英国は近代産業発生以来、省庁別縦割り体制を営々と建設してきた。ただし、その中で、民間の第三者検査機構がよく発達してきたことは日本と相違している。いずれにし

ても、こうした旧体制の発達が極限に達し、青虫から蝶が発生するような大転換を1970年代にやりとげた。その原点を確定したのがローベンス・レポートなのである。

5. 1970年当時の英国の安全衛生体制

ローベンス・レポートの第1章「現行体制のどこが悪いのか?」では、職場の安全衛生を維持、改善し、公衆を産業に起因する危険から護るうえで、英国の1970年現在の体制に根本的欠点があることが解明されている。以下はその要約である。

英国においても1876年のRoyal Commission on the Factory and Workshop以来数度にわたり、当時の安全衛生体制を見直す大規模な作業が展開されたが、いずれも省庁別体制の枠内での見直し作業であった。国(state)による規制と監督のみでなく、業界による自主規制制度(self-regulation)と自助(self-help)の体制も含む全体像についての吟味を任務とする委員会は、当ローベンス委員会をもって始まったのである。

1970年現在に抜本的再検討を必要とする理由の第一は、新しい化学成分の有毒物質の種類と量の激増である。第二の理由は、爆発性や引火性がある危険物質の備蓄量と年間消費量の空前の増大である。第三の理由は、現在は変化の時代であり、産業構造、技術、社会的要請のいずれもが急激に変わりつつあり、英国の伝統とされる経験主義で個々の問題に個別立法で対応しては間に合わなくなっていることである。

こうした現行体制の欠点の第一は、法律が多すぎることである。それは、法律をふやして検査官の人数をふやせば安全衛生が推進されると人々が信ずる傾向を助長する。職業安全衛生水準の現状改善の責任は、おもに、リスク発生者とその従業員にある。この点は極めて重要で、現状は法律依存傾向を助長し、個人の責任感と自助努力を促進しない。改善努力は、多様な現実にとこと細かに対応するよりも、産業界自身が安全衛生改善の基本体制を創出することに向けられるべきである。

欠点の第二は、多すぎるその現行法の大部分

が本来的に不十分なことである。現行法は偶発事故に次々と対応すべく詳細、精密、複雑化し、よほどの決心をしないと読み通す気になれない。また、時代遅れの規定もある。細かく規定すれば重複して規定される職場が発生し、混乱を招き、さらに悪い事には、規定間の調整と時代遅れにならぬための修正が極めて困難になる。(原文には実状にあわなくなった法律と制度による混乱が多数引用されているが、ここでは省略する)。

以上は筆者による要約だが、日本の現状分析としても充分通用する内容であることに、あらためて一驚せざるを得ない。日本の現状を改革することは誰がみてもたしかに困難だが、同じ困難を英国はビッグ・バンの断行で乗り切り、それによって認証新時代導入の旗手となったのであった。

6. ま と め

ローベンス・レポートのほんの一部分のみを4, 5章で紹介したが、このレポートが、現在わが国の当面している基準・認証制度の改革問題にぴったりの内容をもつことをご理解願えたことと思う。英国では1970年代のビッグ・バン以前に民間の第三者検査機構が発達し、国際的にも活躍していたことが、ローベンス構想が着々と実現されたこと背景になっている。しかしわが国でも土光臨調以来の行政改革のなかで、公的規制の緩和は重要政策とされ、おくれればながらJABを先頭に民間の第三者検査機構が発達し始め、機運は熟しつつあるようだ。

ISOの一連のシステム規格が世界各国で規格としては空前のブームを巻き起こし、さらにEUではone-stop certificationが実現中である現状は、いままさに認証新時代が始まったことを示す。これに日本が適応するのかしないのかは専ら日本の問題だが、わが国で現在進捗しつつある安全衛生行政の改革は、規格戦争とさえも言われている激烈な国際競争圧力に押されて、受動的に(即ち、官庁検査主体の旧体制の骨組みを変えずに)、なんとか辻褄をあわせようとしているかのようだ。

しかし、わが国には幕末期の混乱をみごとに乗り切った経験がある。わが国においても、先進国で例外なく進展しつつある一元的安全衛生行政への脱皮は当然に必要であり、今後の研究の進展と世論の成熟が期待される。

謝 辞

多年にわたり筆者と認証問題を討議していただいている第三者検査機構研究会の会員各位、とくに、故 小野寺真作副会長、ならびにローベンス・レポートについて貴重な示唆を頂いた坂 清次氏に、深甚の謝意を表す。

文 献

- 1) Lord Robens : Safety and Health at Work. Her Majesty's Stationary Office, 1972. 小木, 藤野, 加地訳: 労働における安全と保健. 労働科学叢書108, 労働科学研究所, 1997.

