

労働安全衛生マネジメントシステム ISO45001 (JIS Q 45001) 及びJIS Q 45100について ～その成立の経緯と意義～



明治大学名誉教授
向 殿 政 男

Occupational Health and Safety Management Systems
ISO45001(JIS Q 45001) and JIS Q 45100
～Its Significance and the Background of Establishment～

by Masao Mukaidono

1. まえがき

働く人の安全と健康を守るためのマネジメントシステムである労働安全衛生マネジメントシステム(OSHMS^{*1})が、2018年3月に国際規格ISO45001として成立した。同9月にはJIS化されてJIS Q 45001が、そして同時に、我が国が伝統的に取り組んできた現場活動をISO45001に α として追加したJIS Q 45100が厚生労働省を主管として発行される。本稿では、ISO45001が国際規格として発行されるまでの歴史的な経緯と、JIS Q 45001およびJIS Q 45100の意義について紹介する。

2. なぜ、労働安全衛生マネジメントシステム ISO45001の制定が遅れたのか

マネジメントシステム(MS)は、組織のトップが責任をもって積極的に関与して、現場や中間管理職を巻き込んで組織が一体となって取り組むためのツールである。働く人の安全と健康を守り、働く環境をより良くしていくことは、働く人自身はもちろんのこと、企業にとっても、また、規制する立場の国にとっても、最も重要な課題である。

従って、そのためのマネジメントシステムである労働安全衛生マネジメントシステムは、あらゆる組織が取り組むべきものである。その存在が大前提であって、初めて他のマネジメントシステム、例えば、品質のISO9001や環境のISO14001等の存在があると考えられる。

実際には、労働安全衛生マネジメントシステムISO45001の制定は遅れた。ここでの遅れたということには二つの意味がある。一つは、他のマネジメントシステムより遅れて成立したことである。もう一つは、この国際規格が難産だったということである。なぜ、労働安全が品質や環境等のマネジメントシステムより遅れて制定されたか、また、なぜ難産だったかには、労働安全衛生のそれなりの理由がある。

労働安全衛生は、これまでILO(国際労働機関)が主導して各国で政労使が一体となってそれぞれの国の法律、習慣、文化等を重視して実施されてきた経緯があった。この立場から、ILOは労働安全衛生は国際標準には馴染まないという観点から独自に指針(ガイドライン)¹⁾を作成し、各国はこの指針に沿ってそれぞれの国のマネジメントシステムを構築することが期待された。我が国は、ILOより2年も早く厚生労働省が指針²⁾を発行している。これは高く評価すべきことだろう。マネジメントシステムに関する規格の制定やそれに基

*1 ILO(国際労働機関)や厚生労働省では、OSHMSと略称しているが、ISOでは、従来からOHSMSとしている。ISO45001を審議していたISO/PC283では、OHSMSと略称することが投票で決められた。

づいた認証のビジネスに熱心だった英国は、労働安全衛生についても独自にBS18001を制定して、ローカルではあるがOHSAS18001の認証を始めた。我が国は、厚生労働省の指針に沿って中央労働災害防止協会がJISHA方式の認証、および建設業労働災害防止協会がコスモス (COHSMOS)³⁾の運用を始めた。その間、英国は何回かにわたってISO (国際標準化機構) に対して労働安全衛生マネジメントシステムを国際標準化することを提案したが、そのたびに受け入れられなかった。理由は、前述の国際標準には馴染まないというILO関係者の表向きの理由だけでなく、筆者が想像するには、長らくこの分野をリードしてきたILOという機関と世界標準を先導しているISOという機関としての理念の違いがあること、そしてこれまでの経緯による感情的な対立に基づくような気がする。我が国でも、最初にISOで規格化が提案された1999年当時は、労働省と通商産業省の間で軋轢があったと聞いている。また、ILO側からは、労働安全に関するマネジメントシステムの認証をビジネスの対象とすることに対する反感があったのかもしれない。それにもかかわらず、ここにきてOHSAS18001等の普及に関する実績が認められ、国際標準化するに値するとILOとISOが合意して、今回のISO45001の制定に至った経緯がある。以上が、ISO45001の制定が遅れた理由である。

一方、ISO45001の発行が難産だったとは、議論を開始してから成立まで、通常は3年ぐらいで済むはずの審議が5年もかかったからである。審議途中で原案が2回、すなわち、委員会原案 (CD) で1回、および国際規格案 (DIS) の段階で1回不承認となった。もちろん、各国の現場や法律の事情を配慮すべきというILOの主張と、国際標準として制定するというISOの思想的な背景の違いがあるのは事実であるが、これらの課題は乗り越えられると判断して審議に入ったはずである。それにもかかわらず、これだけもめた主な理由は、基本的にはISOとILOとのぶつかり合いにあると筆者は思っている。議論がISOのペースで進み、ILOの意見が反映されていない、ISOは、ILOの提案、経験、実績等をもっとrespect (尊重) せよという点に尽きるだろう。

ここでは、ぶつかり合いの具体的な内容を紹介するゆとりはないので、審議中に問題になった定義の例を紹介するに留めたい。なお、最終的には、2017年1月に最終国際規格案 (FDIS) が、賛成57、反対4、棄権9の大多数の支持のもとに承認され、前述のように、2018年3月に国際規格 (IS) としてISO45001が成立された次第である。

3. 審議中に問題になった定義の例

審議中に問題になった具体的な例として、少し細かいが、三つほど用語の定義の議論を紹介しよう。

まず、Risk (リスク) の定義である。労働安全の世界では、リスクとは、「危害の発生する確率と危害のひどさの組み合わせ」と考えているが、リスクマネジメントシステムでは、「目的に対する不確かさの影響」と定義されている。ISO45001は、マネジメントシステムの共通テキストのもとで成立しているので、リスクの定義は、「不確かさの影響」とせよ、というISO側からの提案があった。我が国も含めて労働安全側の委員からはこれは受け入れられないと反対をしたが、結局、妥協案として、リスクは上のようにISOの定義「不確かさの影響」を認め、改めて労働安全衛生リスク (OH&S risk) を定義として付け加えるということになった。すなわち、リスクは、一般的なりスクと労働安全衛生リスクとの二重構造になり、労働安全衛生リスクとは、「労働に関係する危険な事象又はばく露の起こりやすさと、その事象又はばく露によって生じ得る負傷及び疾病の重大性の組合せ」と定義されることになった。

次に単語Workerの定義である。我が国は、すぐにこれを労働者と訳したいところであるが、Workerは「組織の管理下で労働又は労働に関する活動を行う者」と定義されていて、組織の役員も入ることになっている。我が国では、企業のトップも含めて労働者と呼ぶ習慣はないので、役員は含まないという定義にするように何回か提案したが、その都度、受け入れられなかった。結局、Workerに組織のトップが含まれるという考え方を世界標準として受け入れることにして、我が国のJISでは、Workerを労働者と訳すのをやめて、

新しく「働く人」という言葉を使うことにした。この違いは、ISO関係者とILO関係者との意識の違いからくるように思われる。

Hazardの定義でも多くの議論があった。Hazardにいわゆるハード的な「危険源」に加えて、人間の行為に起因する「危険な状況」を含めるか否かが問題となった。原案では、Hazardには、危険源とともに危険な状況も含めることになっていたが、機械安全の立場からは両者は明らかに分けるべきであり、結局、Hazardから危険な状況は除くことになった。すなわち、Hazardは、危険源と訳され「負傷及び疾病を引き起こす潜在的根源」と定義され、危険な状況は、「危害、危険な状況、又は負傷及び疾病につながるべく露の可能性を持つ状況を引き起こす可能性のある原因を含み得る」として注に記されることになった。

4. ISO45001の意義と使い方

ISO45001（労働安全衛生マネジメントシステム—要求事項及び利用の手引き）⁴⁾の詳細については、ここで詳しく紹介するゆとりはないので参考文献^{5), 6)}を参照いただくことにして、その国際規格の項目だけを表1に示すことに留めておく。

働く人の安全と健康を守るという労働安全衛生活動の目的は世界共通であり、ISOが世界標準として労働安全衛生マネジメントシステムを策定した意義は大きい。しかし、導入したからと言って、必ずしも労働災害に関するパフォーマンスデータが良くなるわけではない。形式的に入れても意味はないし、認証をとることが目的でもない。労働安全衛生マネジメントシステムは、他のMSと違って直接人命にかかわる問題であるので、さらに真剣に取り組む必要がある。労働災害を減らすための有効なツールとして、トップが積極的に関与して、トップと中間管理職と現場とが一体になって取り組む必要がある。主体的に、有効に利用、実施しなければ意味がない。有効に利用すれば確実に労働災害が、特に重篤災害が減ることは、これまでの実績が示している。

大手企業は、既にいくつかのマネジメントシステムを導入しているので、認証も含めてISO45001の導入は容易であると思われる。なぜ

表1 ISO45001：労働安全衛生マネジメントシステム—要求事項及び利用の手引き

序文
1. 適用範囲
2. 引用規格
3. 用語及び定義
4. 組織の状況
4. 1 組織及びその状況の理解
4. 2 働く人及びその他の利害関係者のニーズ及び期待の理解
4. 3 労働安全衛生マネジメントシステムの適用範囲の決定
4. 4 労働安全衛生マネジメントシステム
5. リーダシップ及び働く人の参加
5. 1 リーダシップ及びコミットメント
5. 2 労働安全衛生方針
5. 3 組織の役割、責任及び権限
6. 計画
6. 1 リスク及び機会への取り組み
6. 2 労働安全衛生目標及びそれを達成するための計画策定
7. 支援
7. 1 資源
7. 2 力量
7. 3 認識
7. 4 コミュニケーション
7. 5 文書化した情報
8. 運用
8. 1 運用の計画及び管理
8. 2 緊急事態への準備及び対応
9. パフォーマンス評価
9. 1 モニタリング、測定、分析及びパフォーマンス評価
9. 2 内部監査
9. 3 マネジメントレビュー
10. 改善
10.1 一般
10.2 インシデント、不適合及び是正処置
10.3 継続的改革
付属書A（参考）この規格の利用の手引き

ならば本システムは、前述したようにマネジメントシステムの共通テキストのもとで構成されているので、他のマネジメントシステム、例えば、ISO9001（品質マネジメントシステム：QMS）やISO14001（環境マネジメントシステム：EMS）と同様な形態になっているからである。さらに、他のマネジメントシステムとともに全体として事業プロセスに統合することが容易になる。これまで既に労働安全衛生マネジメントシステムとして、OHSAS18001やJISHA方式やCOHSMOSのように基本的にILO-OSHカイドラ

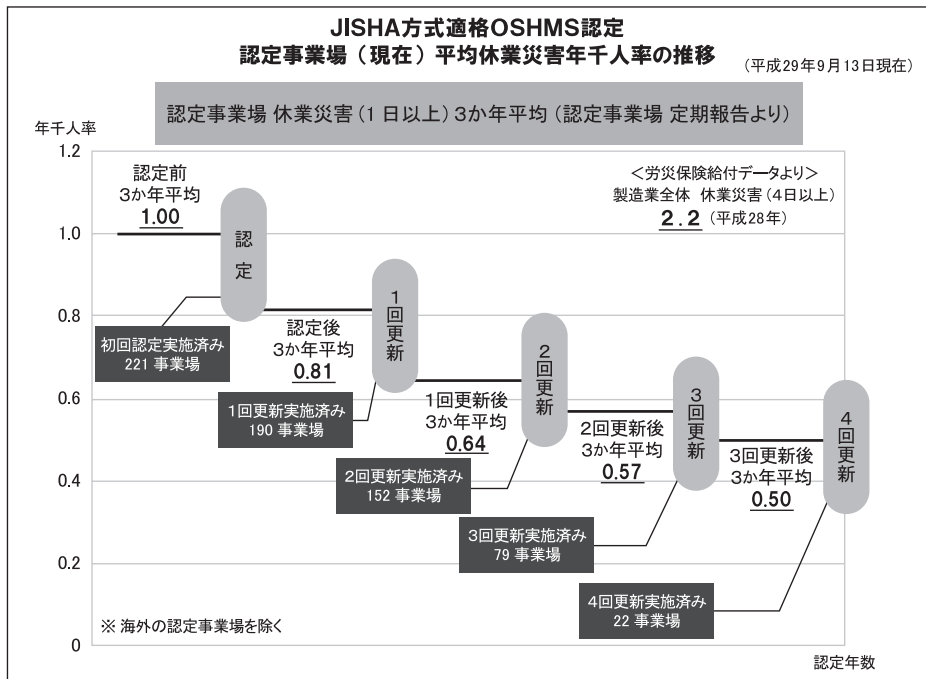


図1 JISHA方式の認定事業場でのOSHMSの効果⁵⁾

イン¹⁾の規格を用いていたユーザにとっては、それらの文書と基本的に矛盾していないので、取り入れやすいという特徴を有している。

中小企業にとっては、当初は敷居が高いかもしれない。しかし、本当に導入してほしいのは中小企業の方である。規模が小さいので当該事業所では災害は減多に起こらないように思われるが、人数あたりに平均すると、労働災害が多いのは現実には中小企業である。まず、自社の労働安全衛生の水準を上げることを目指して、自主的にツールとして導入されることを期待したい。また、大手企業が協力企業、二次、三次等の下請け全体と一緒に実施しない限り、実質的に我が国の労働災害は減らない。ぜひ大手企業は、取引先、協力会社等に対しても本マネジメントシステムの導入を促し、グループ一体として労働災害の撲滅に立ち向かって欲しい。我が国全体の労働安全衛生の水準が向上するだけでなく、従業員の健康と安全を大事にすることでその企業のブランドが向上し、社会から尊敬される存在になることに繋がるからである。今回のISO45001（JIS Q 45001）の制定は、そのための大変良い機会である。

労働安全衛生マネジメントシステム実施の効果の例を見てみよう。図1は、厚生労働省の労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針²⁾に沿ったJISHA方式のOSHMS認定事業所（認証ではなく認定という言葉を用いている）における効果を紹介している。評価基準は、1日以上の休業災害年千人率である。認定を始めた事業場の認定前の3か年平均は1.00であったものが、OSHMS認定をうけて3年後の平均は0.81に減少していた。その後の3か年ごとの更新審査では、それぞれ、0.64、0.57、0.50と労働災害は確実に減少しており、OSHMSの認証を伴った実施は効果のあることが示されている。

著者は、ISO45001（JIS Q 45001）の制定に当たって一つ心配をしていたことがあった。それは、各国の労働安全衛生には、歴史を通してそれぞれの国の法律、体制、文化、習慣等が強く影響しているので、具体的なレベルでの国際標準化は困難な面があるからである。すなわち、国際標準は、世界各国の最大公約数的な抽象度の高い共通部分に注目せざるを得ないという面があり、各国の良い具体的な活動に目が向けられなくなる傾向

表2 JIS Q 45100の中に+ α として追加が検討された要求事項

1. 厚生労働省労働安全衛生マネジメントシステム指針にあり、ISO 45001 にない事項 例：・日常的な安全衛生活動（4S等） ・安全衛生教育（内容と実施時期） ・関係請負人に対する措置（該当する場合） ・安全衛生計画の見直し
2. 日常的な安全衛生活動等を含んだ安全衛生計画に必要な具体的事項 例：・安全衛生方針に「労働安全衛生マネジメントシステムに従って行う措置を適切に実施する」ことを盛り込むこと ・安全衛生委員会等の活用 ・システム各級管理者の指名、役割等を定めること
3. 「労働安全衛生法第28条の2第2項」の規定に基づく3つの指針にあってISO 45001 にない事項 ・危険性又は有害性等の調査等に関する指針（平成18年3月10日） ・機械の包括的な安全基準に関する指針（平成19年7月31日） ・化学物質等による危険性又は有害性の調査等に関する指針について（平成27年9月18日）
4. 働き方改革を踏まえて、「健康確保のための取組」の事項

がある。表面的にISO45001（JIS Q 45001）だけに対応すると、かえって実質的に労働安全衛生パフォーマンスを低下させるのではないかという懸念があった。各国にそれぞれの法律があり、法律は国際標準に優先して適用されるから問題ないとも考えることもできるが、法律や規制に盛り込まれていない有効な現場の労働安全衛生の慣行があるはずである。例えば、ゼロ災運動は我が国からスタートした画期的な労働安全衛生に関する運動であるが、そこには、実質的に有効な現場レベルの活動が多く含まれている。以上の心配は、ISO45001に+ α として必要な要求事項が追加されたJIS Q 45100⁷⁾の制定により解決されることになる。

5. JIS Q 45100（ISO45001+ α のJIS化）の意義と狙い

我が国の労働の現場では、労働安全衛生法および法令に準ずる位置づけと考えられる厚生労働省労働安全衛生マネジメントシステム指針²⁾に従い、独自の労働安全衛生の諸活動がこれまで実施されてきた。伝統的な労働安全衛生活動の中でその有効性が確認されている活動である。例えば、4S活動、KY活動等の日常的な安全衛生活動などがある。また、現在、我が国がこれから積極的に取り組もうとしている課題がある。例えば、働き方改革で目指している健康等に関する項目などがある。これらをISO45001の中に取り入れたいと考

えるのは自然である。しかし、提案されているISO45001には具体的に記述されていない。そこで、ISO45001にこれらの我が国独特の要求事項を+ α として追加して、「JIS Q 45001 と一体で運用できる新しいJIS」として、JIS Q 45100の制定が行われた。具体的に追加すべく検討された事項を参考のために表2に示す。具体的な内容に関しては、JIS Q 45100⁷⁾の本体を参照されたい。

6. 今後の我が国の労働安全衛生の在り方

企業活動の基盤であるISO45001が制定され、そのJIS版であるJIS Q 45001とともに、それに我が国の誇るべき現場活動が加味されたJIS Q 45100が発行されたことを紹介した。

我が国の労働安全の特徴である現場の活動と、マネジメントシステムが主張するトップダウンの取り組みを一体化することができるので、ISO45001（JIS Q 45001）およびJIS Q 45100の導入は、労働災害の防止に大いに貢献できることは間違いない。JIS Q 45100に追加されている内容は、現在、我が国の法律の下で実行している内容が主であるために、大手企業はもちろんのこと、中小企業でも導入しやすいはずである。現在、厚生労働省では「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」²⁾を働き方改革やISO45001（JIS Q 45001）制定等の時代の変化に対応して見直す準備を進めていると聞いている。

大手企業は、最初からJIS Q 45100の採用に進

むのが望ましいが、中小企業にとっては、最初はISO45001（JIS Q 45001）を採用し、その後、 $+\alpha$ を含んだJIS Q 45100に進むのが良いのかもしれない。JIS Q 45100には働き方改革を踏まえて、健康に関する事項が積極的に組み込まれており、世界的にも先駆的なOSHMSになっている。今こそこの機会を生かして、労働安全衛生法と相まって、大手から中小企業まで同じ基準であるISO45001（JIS Q 45001）およびJIS Q 45100を用いて、各企業の水準に合ったレベルで導入し、各企業の労働安全衛生水準の向上に努めるべき時である。これにより、我が国が労働安全衛生の分野で世界に誇るべき最も安全・安心な国になることを願っている。そして、JIS Q 45100を実施することで、ISO45001（JISQ45001）よりも明らかに労働安全衛生のパフォーマンスデータが向上するという事実を積み重ねて、我が国から逆にISOにISO45001に $+\alpha$ を追加する新しい労働安全衛生マネジメントシステムを提案して、我が国が労働安全衛生で世界に貢献できる日が来ることを夢見ている。

〈参考文献〉

- 1) ILO-OSH, 労働安全衛生マネジメントシステムに関するガイドライン（2001）.
- 2) 厚生労働省, 労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針（1999）.
- 3) 建設業労働安全衛生マネジメントシステム COHSMS（Construction Occupational Health and Safety Management System）.
- 4) ISO45001（JIS Q 45001）（労働安全衛生マネジメントシステム—要求事項及び利用の手引き）.
- 5) 古野毅, 斉藤信吾, 平林良人, まもなく発行！ISO45001, 標準化と品質管理, Vol.71, No.3, 日本規格協会（2018-3）.
- 6) 平林良人編集, ISO 45001労働安全衛生マネジメントシステム要求事項の解説, 中央労働災害防止協会 監修（発行予定）.
- 7) JIS Q 45100（労働安全衛生マネジメントシステム—要求事項及び手引き—安全衛生活動などに対する追加要求事項）.