

1 OHSMS 制定への背景

ISO は、1987 年に ISO9000 シリーズ（品質管理規格）を、1996 年に ISO14000 シリーズ（環境管理規格）を制定した。このことが、労働安全衛生マネジメントシステム（OHSMS）の制定への動きの背景となった。

2 ISO の動向

（1） OHSMS に関する国際標準化への提案（ISO）

イ 1994 年 5 月の ISO/TC207（環境マネジメントシステム技術委員会）総会でカナダから出された安全衛生マネジメントシステム（以下「OHSMS」という。）の国際標準化への提案を受け、ISO の TMB(Technical Management Board. 技術管理評議会)で検討され、そこでの 2 回の審議の後に 1996 年 9 月 5～6 日にジュネーブで開催されたワークショップで討議された。

ロ 国際ワークショップでの討議の結果の集約としては、「ISO による OHSMS 標準は時期的に、あるいは時期に関係なくそぐわないのではないか」という満場一致ではないが強い合意であった。

ハ 1997 年 1 月 27, 28 日に ISO/TMB が開催され、「OHSMS の国際標準のニーズは将来あるかもしれないが、現時点ではない」として、安全衛生マネジメントシステムの国際標準化を当面見送る。」と決定した。

（2） OHSMS 作成の再提案（ISO）

イ 1998 年 6 月 2, 3 日にジュネーブで開催された第 13 回の ISO/TMB では、オランダより提案のあった OHSMS を含むマネジメントシステム全般の規格の一般原則のドラフトの作成を行うアドホックグループを設けることが決定された。

ロ 1998 年 9 月に開催された ISO 総会で各国の OHSMS に関する規格開発の状況調査を行い、OHSMS の問題について再考するよう決議されたことを受けて、調査結果の報告と今後の対応について検討するべく議題として取り上げられた。

ハ 1999 年 1 月 25 から 29 日の ISO/TMB、理事会で OHSMS が再び議題として取り上げられた。この議題に関する ISO 中央事務局の TMB、理事会への報告では、「いかなるメンバーボディも他の権限ある機関も、ISO が OHSMS 規格の開発に着手することを提案することができ、その提案は ISO/IEC 指令に定められた通常の手続きに従って投票にかけられるべきものである」というものであった。この ISO 中央事務局報告は、TMB 及び理事会で承認され、今後 OHSMS に関する規格開発の提案がなされる場合には、前回のようなワークショップを開くことなく、直ちに投票にかけられることになった。

（3） 1999 年 12 月 6 日に ISO 中央事務局は、BSI (British Standards Institute) の OHSMS の規格制定に対する提案を受け、所定の通常の手続きに従って、ISO の TMB 事務局長から各国の ISO メンバーボディに対して、この提案に対する賛否と提案が採択された場合に設置される技術委員会にどのようにかわるかを 2000 年 3 月 10 日までに投票するように通知した。

- (4) 2000年1月21日にBSI及びICSCA(Industry Co-operation on Standards & Conformity Assessment)がロンドンで「ISOは、予見可能な将来に関する限りにおいて、認証用でないガイダンス規格に焦点を置くべきということである。」という要旨の共同コミュニケを発表した。
- (5) 2000年1月24,25日にTMB事務局が「ILOと接触した結果」として、投票結果と両者の共同作業のあり方について想定される次の3つのシナリオを示した文書をTMBメンバーに送付した。
- ・ 第1のシナリオは、投票の結果、TMBがISOで作業を開始することを決定しても、ILOはILO理事会、総会の決定事項として、ILO自身のOHSMSガイドライン策定作業を進める。
 - ・ 第2のシナリオは、投票の結果、新TC(技術委員会)設置の基準が満たされないときは、TMBはILO自身の計画をILOとISOの共同作業として進めることを決定できるであろう。
 - ・ 第3のシナリオは、投票の結果、TC設置の基準が満たされず、かつ、協議した加盟団体からの回答いかんによっては、ISOがこの件について行動を起こさないという決定もあり得る。
- (6) 2000年2月にISO中央事務局からの通知で、いくつか(several)のメンバーボデイから要請があったためとして、ISOの当初の投票期限(3月10日)を4月18日に延期された。
- (7) ISOにおける労働安全衛生マネジメントに関するTC設置提案に対する各国投票は、2000年4月18日に締め切られた。同年4月20日にISO/TMB(技術管理評議会)事務局から日本のTMBメンバー宛に投票結果の連絡があった。
- イ 投票結果は、賛成 29、反対 20、棄権 3であった。
ISOの表決のルールは、賛成票が投票数の3分の2以上であること、幹事国として5カ国が参画すること等となっているので、本投票の結果ではこれらに達しておらずTC設置提案は否決された。
- ロ 2000年4月21日にISO中央事務局から送付されてきたOHSMSに関する投票結果の国別内訳は、次のとおりである。
- ・ 賛成 29(アルバニア、アルゼンチン、オーストリア、チリ、コロンビア、チェコ、ガーナ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イスラエル、ジャマイカ、モーリシャス、モンゴリア、モロッコ、オランダ、ポーランド、ポルトガル、シンガポール、スロバキア、ソルベニア、南アフリカ、シリア、タンザニア、トリニダードトバゴ、イギリス、ウルガイ、ヴィエトナム、ジムバブエ)
 - ・ 反対 20(オーストラリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、中国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、インドネシア、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェイ、ルーマニア、スウェーデン、スイス、トルコ、アメリカ)
 - ・ 棄権 3(イタリア、日本、スペイン)
- (8) 2000年6月2,3日に開催されたISOのTMB(技術管理評議会)の結果、ILOからISOに対してあった非認証用のOHSMSガイドラインの作成作業に関する協力の提案(Offer from ILO to ISO to collaborate in its project to develop a non-certifiable OHSMS standard)があったが、ILOが先導するOHSMSに関する規格開発にISOが参加することについては、ILOの申し出に感謝を表明しつつも、この投票結果にかんがみ辞退する(decline)ことになった。

3 ILO の動向

(1) OSHMS への取組み準備

イ 1999年3月8日から25日まで開催された理事会で2000-01年計画予算案を一部修正の上、理事会案とすることを決定した。この計画予算案は、4つの戦略目標を提案しているが、安全衛生に直接関係があるのは、「第3 戦略目標：全ての人に社会的保護の範囲と効果を増大させること」である。この「第3 戦略目標」を実現するための International focus programme の一つに、「安全な仕事：職場における安全衛生を通じたセキュリティと生産性」に関するプログラムがあり、プログラム推進のために関連する技術会合の開催が掲げられ、具体的な技術会合として、「労働安全衛生マネジメントシステムと安全文化に関する専門家会合」を開催するべきことが挙げられている。このことに関しては、理事会で承認され、1999年6月に開催されたILO総会で採択された。

ロ 1999年4月にブラジルで開催された世界安全衛生大会のセッション「グローバル化における政府の役割と責任」で、日本労働省安全課長が「新たな視点からの安全衛生行政の展開」として、日本の労働省が新たに指針として定める労働安全衛生マネジメントシステムについて、目的、概要、特徴等を紹介し、国際的な OHSMS に関する動向については、日本の労働省としては OHSMS を検討する場としては、ISO でなく ILO の場でされるべきであると述べた。その理由としては、次の2点を挙げた。

- ・ 労働安全衛生マネジメントシステムは、労働災害の防止、労働災害の潜在的危険有害要因の削減のためのものであるべきであり、ILO は労働災害防止について国際的に責任を有している唯一の機関である。
- ・ 労働災害防止については、政、労、使で議論がなされるべきものである。

(2) OSHMS の取組み開始

イ 1999年11月上旬に開催された理事会で、2000-2001の行動計画の一環として、労働安全衛生マネジメントシステム(OSH-MS)のガイドライン開発の作業を開始することを決定した。この作業のスケジュールとしては、ILO事務局で作成したドラフトの考え方が理事会に提出され、理事会その他の意見によりドラフトが修正されたものについて、各国、地域、国際的な機関等から意見を求めて、最終的には2001年中に開催される政、労、使3者構成の専門家会合で決定され、理事会に報告されることとなった。

ロ 1999年6月の総会及び11月の理事会で「労働安全衛生マネジメントシステムと安全文化に関する専門家会議」の設置を裏付ける2000-2001年行動計画が承認され、政、労、使の3者構成の専門家会議の場で2001年末までにOHSMSのガイドラインが作成されることになった。

ハ 2000年2月に労働安全衛生マネジメントシステム(OSH-MS)ガイドライン開発作業に関する初めての公式文書を加盟国に送付した。この文書は、ILOのガイドライン開発作業の予定、ISOとの関係等に関して、概ね次のとおり述べている。

- ・ ILOのガイドライン開発作業は、ISOが主催した1996年9月のジュネーブでのワークショップにおける討議で、ILOは3者構成をとっているため、ISOよりも任意の効果的な労働安全衛生マネジメントシステム開発の国際文書を策定する団体として適切であるとの結論に基づいて、開始された。
- ・ ワークショップの結論を受けてILOは、1998年に国際ハイジーン協会

(IOHA)と共同で、OSH-MSに関する既存の文書等のレビューを行い、ILOのOSH-MSガイドラインの考え方を提示した。現在開発中のガイドラインは、この考え方を基として国内、企業方針、原則の開発、実施の基本要件を提供し、現在あるいくつかの国際的なOHSMS規格、ガイダンス文書及び行動基準(code of practice)の最も重要な要素を取り入れるとともに、ISOの体系化したマネジメント規格にも対応する予定である。

- ・ 2000年中に関係諸国の政府、内外の労働者団体、事業主団体との協力や協議、また、ISOとの協議を行った上で、ILOガイドラインのドラフトを試行し、改善を行うことが予定されている。
- ・ 理事会により承認された2000-1年のILOプログラム、予算では、ガイドラインのドラフトは、2001年の3者専門家会議に提出されることになっている。
- ・ ILOガイドラインの最初のドラフト及び以上の予定は、ISOの事務局に提出され、ILOとISOとの間の業務の連携の可能性についての非公式会合が1999年11月3日に行われた。そして、この分野で国際的なガイドラインが必要であること、1997年初めのOSH-MS規格開発についてISOによる活動を中止するというISOのTMBの決定にILOも合わせることで、2国際機関間における業務の重複を回避すべきであることで、共通の理解に達した。そして、ISOのインフラの利用や両組織の公式合意によるILOのドラフト文書を改善するための実施方法について、協議を行った。
- ・ ISO/TMBは、BSIが提案を行う予定であることを示唆し、ILOはそれに対する回答で、OSH-MSガイドライン開発は、理事会からも承認を得ており、ILOのプログラムと2000-1年の予算に含まれているので、開発を中断することはないと述べた。
- ・ BSIが提案を行ったが、この提案では、ILOのガイドラインドラフトについては触れていず、ILOとIOHAは、事前の相談もないままにリエゾン機関の候補として記述されている。
- ・ TMBは、第18回会合で採択された決議で、「新たなTC設置を決定する前に、メンバーボデーの協議の結果を待つこと」とし、この主題についてのILOの関心についてILOと対話を維持するようTMB事務局に要請した。
- ・ OSH-MSに関するILOのドラフト第1次案は、レビューと改善のため、2000年2月中に発行される予定である。
- ・ BSIの提案に対する投票文書がISOから出された後に、既にILOのガイドラインへの支持が何カ国からの政府、the International Confederation of Free Trade Union(ICFTU。国際自由労連)及びthe International Organisation of Employers(IOE)で改めて表明されている。

(3) 2000年7月6, 7日にILOの本部(ジュネーブ)で、OSH-MSの草案に関するコンサルティングミーティングが開催された。出席者は、政府側から日本、イギリス、ドイツ、労働組合側から国際自由労連、アメリカからモトローラ社等であった。この結果、2001年4月19~27日に政労使3ヶ国、各7名ずつを招いて専門家会合を開催する(招請国は、日本、ニュージーランド、ポーランド、ドイツ、ギニア、メキシコ、ブラジルの7ヶ国)。この専門家会合でドラフトを最終のものとし、理事会で承認を得ることとなった。

(4) 2000年10月11日から10月13日までの間、ドイツのミュンヘンで OSH-MS ガイドラインについてのワークショップ(ワークショップについては10月11日及び12日の2日間)及び非公式のコンサルテーション委員会を開催した。日本からは、労働省労働基準局安全衛生部の担当官が出席して発表を行っている。

このワークショップにおけるILOのSERBIZERE氏の総括の概要は、次のとおりである。

- ・ 第三者による認証等いくつかの議論はあるが、OHS/MSは重要である。
- ・ ポーランドのように国がOHS/MSの認証制度を構築、運用し、機能している例がみられるようになっている。
- ・ OHS/MSを検討する機関としては、ILOが最もふさわしい。
- ・ 発表者全てが自主的な(強制的でない)システムとすべきとの考えを持っている。ただし、第三者機関による認証制度の構築は妨げない。
- ・ 業種、規模等にかかわらず、全ての事業者を対象とするILOの考え方は重要である。
- ・ 日本で見られるように業界(自動車、鉄鋼等)や業種(建設業)が独自のOHS/MSをもつことは適用可能性を広げる意味で重要である。
- ・ 来年(2001年)4月のエキスパート会合にむけ各国、団体はさらに準備を進めるべきである。
- ・ 本年(2000年)12月中旬を目途にILOの最終ドラフトを作成し、各国からの意見を求める。
- ・ 来年(2001年)3月にドラフト作成のための会合を持つ必要がある。

(5) 2001年12月に「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 – “ Guidelines on occupational safety and health management systems ILO-OSH 2001 ” の英語版を正式に公表した。

4 日本の動き

- 1 中央労働災害防止協会は、1993年7月からJISHA安全衛生マネジメントシステム評価事業の開発に着手し、1996年6月から、本評価事業の本格的な運用を開始した。
- 2 自動車産業経営者連盟は、1997年7月に安全衛生マネジメント指針を策定し、1998年12月に実践的な運用マニュアルを取り入れた「安全衛生マネジメントシステム」を策定した。
- 3 (社)日本化学工業協会は、1998年3月に労働安全衛生管理指針暫定を策定し、同年11月に同指針の本文及び付属書の改正並びに運用基準、チェックリストを作成し、2000年5月に本指針を改訂して新労働安全衛生管理指針を公表した。
- 4 (社)日本鉄鋼連盟は、1998年8月に鉄鋼業における労働安全衛生管理指針を策定し、2000年1月に本指針を改訂して労働安全衛生管理指針(第2版)を公表した。
- 5 労働省は、1999年4月に労働安全衛生規則に基づく「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」を公表した。
- 6 建設業労働災害防止協会では、1999年11月に、「建設業労働安全衛生マネジメントシステムガイドライン」を作成した。
- 7 日本工業標準調査会の日本工業標準調査会認証・認定部会品質システム専門委員会労働安全衛生マネジメント分科会(OHS分科会、労働省、通商産業省、日経連、

連合、中災防等の関係者合計 18 人で構成)は、この ISO の提案について日本の対応策を検討した。(ISO のメンバーボデイは、1 国 1 機関が原則で、日本では日本工業標準調査会がメンバーボデイになっている。)

(1) 2000 年 2 月 23 日(水)の OHS 分科会

事務局からの背景説明の後、各委員からの自由な意見の表明がなされたが、BSI の提案に賛成する意見、反対する意見、投票期限が延期された(当初の 3 月 10 日が 4 月 18 日に延期)ことを踏まえて時間をかけてさらに検討すべきであるとの意見等が出され、結論を得られず、3 月 13 日(月)に再度検討することになった。

(2) 2000 年 3 月 13 日(月)の OHS 分科会

この分科会で結論を出すために必要な委員総数の 2 / 3 以上の賛成が得られる対処方針がまとまらず、ISO に対する投票は、「棄権」することとなった。

(3) 2000 年 6 月 30 日に中災防の招待で ILO 本部の Dr.TAKALA(Director, SafeWork, Programme on SAFETY, HEALTH AND THE ENVIRONMENT)が、2000 年 6 月 1 4 日現在の ILO の OHSMS の Guideline の草案に基づき、ILO における OHSMS に関するガイドラインの策定状況等に関して講演した。

[講演要旨]

- ・ 各国政府、経営者団体等の努力にもかかわらず、労働災害、業務上疾病の問題は今なお多いのが現状で、ILO の世界の年間統計によると、業務に係る死亡者数は、1 2 0 万人にのぼる。こうした課題に対し、規制で管理していくというのはかつてのやり方であり、今日では労働安全衛生マネジメントシステムによる自主的な活動がますます求められている。
- ・ 本日紹介したのは、2000 年 6 月 14 日現在の草案で、これをさらに検討し、9 月までには次の草案をインターネットで公表する。そして、一般の方からもコメントをもらい、最終草案をまとめ、今年(2000 年)12 月までには発表する。最終草案は、各国の政府を通じ配布してコメントをもらい、最終的には 2001 年 6 月の ILO 理事会でガイドラインの出版が承認される予定である。ILO が中心となるが、各国政府・経営者団体・労働組合団体の 3 者が協力して役割を持ち、進めるべきものであると考えている。
- ・ 事業場においては、OHS-MS の導入により、災害や疾病の減少はもちろん、安全文化が築かれること、生産性が上がり労働者の意欲が増すことなどの効果が期待できるほか、ISO の認証と同様、仕事を適切に進める企業として国内外にアピールでき、企業経営にもメリットがあると信じる。

[質疑応答]

問 今回の草案の作成に際して参考にしたドキュメントはあるか?

答 世界の 2 5 のマネジメントシステムを参考にしている。日本の労働省指針、JISHA 評価基準も含まれる。

問 「権限のある機関」が策定した方針には、労働省指針に基づいて業界団体がつくったものも含まれるのか?

答 「権限のある機関」とは、「政府、省庁など法律を変える権限のある機関」、労災を管轄する機関」等と定義するので、日本の場合は労働省がこれに当たるため。労働省指針のみを指す。

問 「監査」の項目の中に「監査は、能力があり、かつ、可能な限り監査の対象とな

る活動から独立した者によって実施される」とあるが、具体的には？

答 監査は、企業内で行うものだが、できれば外部機関に委託してもよい。また、親会社の担当者が子会社の監査を実施してよい。

問 外部機関の認証を受けているところが多いが、こうした第3者機関をどう位置付けるか？

答 企業内の自己認証で十分なので、定義していない。

問 国内の枠組みとガイドラインの整合性が議論になる。各国で実行可能なものにしてほしい。

答 ガイドラインは、国際的指針であり、すべての国に適用できるものである。

問 今後 ISO はどうかかわるのか？

答 現在はオブザーバーとして ILO の会議に参加してもらっている。ガイドライン策定後は、普及に当たって大きな役割を果たしてもらえると期待している。

問 ISO の技術的な規制との整合性は？

答 技術的な規制と OHS-MS は別のもので、矛盾しない。技術的規制をうまく機能させるためのものが OHS-MS と考えてほしい。

問 OHS-MS の採用が製品の輸出入等の条件にされることはないか。

答 製品そのものでなく、管理のマネジメントなので、懸念はまったくない。

問 草案では、「計画、実行、評価」等に関する各段階で労働者の参加が唱われているが、労働者の参画については、各国の事情等もあることなので、各国で弾力的な運用が可能なようにすべきではないか？

答 労働者の参加は、重要なことであると考える。

8 2000年11月13日に、「OHSMS 促進協議会」設立総会が開催され、「OHSMS 促進協議会設置要綱」、「OHSMS 促進協議会運営要領」、役員を選任、平成12年度事業計画、平成12年度収支予算等が承認された。(ILOが労働安全衛生マネジメントシステムを「OSHMS」としたため、2002年6月の総会で同協議会の名称が「OSHMS 促進協議会」に変更された。)

9 鉱災防は、2002年3月29日に「鉱業における OSHMS ガイドライン」を作成した。

10 陸上貨物運送事業労働災害防止協会(陸災防)が、「陸運業における 労働安全衛生マネジメントシステムガイドライン」を作成した。

11 中央労働災害防止協会は、2003年3月31日に JISHA 方式適格 OSHMS 認定事業を開始した。

<参考> OHSAS18000 シリーズの動き(1999年4月)

- ・ 英国規格協会(BSI)が中心となって、1999年4月から数カ国の規格協会、大手の認証団体等が OHSAS18001 仕様書の解説版(OHSAS18002)の作成作業に着手し、OHSAS18002 が当初の原案を修正して2000年2月15日に発行された。
- ・ OHSAS18000 シリーズの事務局(BSI)は、2002年11月に OHSAS18001/18002 を改訂した。

本文は、(社)日本作業環境測定協会専務理事(前中央労働災害防止協会常務理事)唐沢正義氏の好意により提供された資料の概要をまとめたものです。

中央労働災害防止協会 常務理事 木村嘉勝 記