

□■□■□■ トピックス解説 □■□■□■□■□■□■□■□■□■

ILOの活動内容、仕事の世界に係るトピックスの解説を行っていきます。

第11回は、今年の総会におけるテーマの一つでもある労働安全衛生（occupational safety and health）です。文中の「世界における労働安全衛生管理の新たな潮流」は、ILOが現在重点的に取り組む労働安全衛生マネジメントシステムについて、ILO本部の町田職員にご報告いただいたものです。

◆◇労働安全衛生（occupational safety and health）◇◆

★実情

毎年、世界全体で約2億7千万件の労働災害、1億6千万件の職業病が発生しています。仕事に関連する事故や疾病で命を失っている方々の数は1日平均5千人に達すると推計されます。死亡原因の第一はがん（全体の32%約64万人）ですが、これに循環器系の疾患（23%）、事故（19%）、伝染性の疾患（17%）が続きます。アスベストだけでも年間約10万人の方が亡くなっていると考えられています。

仕事に関連した死亡、負傷、疾病の半分以上は農業部門で発生し、これに建設業と鉱業が続きます。先進国では仕事の性質の構造的な変化や職場環境の改善、救急体制の整備が深刻な負傷の発生を明らかに減少させていますが、筋骨格異常、ストレス、精神問題、喘息及びアレルギー反応、そしてアスベストや放射線、有害化学物質・発がん性物質への暴露に伴う問題といった新たな危険が生み出されています。

仕事に関連した負傷と疾病の経済的費用は急速に高まりつつあります。労災補償データに基づく推計によると、世界の国内総生産（GDP）の4%近くが欠勤、治療、障害・遺族給付といった疾病に関わる費用で失われていますが、これは途上国に対する政府開発援助総額の20倍に相当します。

★世界の日

来る4月28日をILOでは「仕事における安全と健康のための世界の日」として、このような現状に注意を喚起し、仕事に関わる事故と疾病を減らすことの重要性と予防活動についての認識を世界的に高めていくことをめざしています。今年は「職場における安全文化の推進」を総合テーマに、世界各地でさまざまな行事が予定されています。日本でも4月21日に東京でフォーラムを開催します。

★ILOと労働安全衛生

良好な労働条件の享受は人権の一つとされ、国連の世界人権宣言や、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約でも取り上げられています。実際、20世紀初頭の工業国における悲惨な労働条件は、ILOが創設された理由の一つでもあります。ILOの目的を定めたILO憲章では、労働時間の規制や雇用から生ずる疾病・疾患・負傷に対する労働者の保護を通じた労働条件の改善が急務と謳われています。1944年に採択された憲章附属書のフィラデルフィア宣言では、第二次世界大戦後におけるILOの目的が再確認されましたが、ここでも「すべての職業における労働者の生命及び健康の十分な保護」がILOの義務の一つと明記されています。労働者の安全と健康の保護は、21世紀におけるILOの活動目標である「ディーセント・ワークの達成」に関わる不可欠な要素の一つでもあります。

ILOと世界保健機関（WHO）の合同委員会で定められている職業上の健康の定義は、一般的な健康の定義とは若干異なっています。1995年の第12回委員会で採択された最新の定義では次のようになっています。「職業上の健康は次のことを目的としなくてはならない。◇あらゆる職業における労働者の最高程度の身体的、精神的、社会的福祉の推進と維持◇労働条件によって労働者が健康状態から乖離することの防止◇健康に有害な要因によって生じるリスクから労働者を保護すること◇労働者をその生理的、心理的能力に適した職場環境に置き、この環境を維持すること◇要約すると、仕事の間への適応と、個人個人の仕事への適応。」

ILOは1975年に出された「労働をもっと人間的に」との事務局長報告を受け、1976年にその後の労働安全衛生関連活動の基礎となる国際労働条件作業環境計画（PI

A C T) を開始しました。1984 年の総会では P I A C T の活動を評価し、その後の方針を決定しましたが、ここでは次の三つの原則が定められました。(1) 仕事は安全で健康な作業環境の中で行われなくてはならない、(2) 労働条件は労働者の福祉と人間の尊厳に適ったものでなくてはならない、(3) 仕事は個人の達成、自己実現、社会への奉仕に向けた真の可能性を提供するものでなくてはならない。

★労働安全衛生関係の I L O 国際基準

労働安全衛生に関する I L O 条約・勧告には、活動の方針を導く基本原則を規定したのから特定の職業や危険等に対する保護を規定したものまで全体で 36 の条約、39 の勧告があります（新刊紹介欄参照）。これらの基準には、◇国内政策、規制、監督、施行における権限当局の役割、労働者の参加、自らが雇用する労働者の安全衛生に関する使用者の責任◇技術的措置、組織的措置、個人保護具、そして最近では、リスクを削減し、制御し、最小限にする措置と個人保護具の利用といった階層的防護措置◇予防、リハビリテーション、補償といった階層的アプローチ◇予防、保護、適応、促進、緩和といった労働安全衛生実施 5 原則◇参加する権利、知る権利、危機が迫っている場合に仕事を中止する権利という労働安全衛生上の基本的労働権、といった労働安全衛生の基本原則が含まれています。

また、労働安全衛生分野には、条約・勧告を補完する 30 以上の実施基準（code of practice）があります。これは条約や勧告と異なり拘束力も実施状況の報告義務もありませんが、職場等の実務のガイドラインとして参照されることをめざしたもので、労働安全衛生マネジメントシステム、職場の環境要因、H I V / エイズと職場、労働者の個人データの保護、職場におけるアルコール・薬物関連問題の管理、職場における化学物質の使用上の安全など、さまざまなテーマを扱っています。この他に、地域会議や産業別会議、専門家会議等における技術的な勧奨事項を含んだ採択文書、じん肺フィルム分類、職業病リスト等の技術基準も存在します。I L O はこうした基準、ガイドライン等の各国での実施をサポートする技術協力にも力を入れています。

今年 6 月に開かれる I L O 総会では、このように多岐にわたる I L O の労働安全衛生分野の基準関連活動について、その全体の一貫性、妥当性、影響について総合的に話し合い、この分野における行動計画の立案をめざすことになっています。

★調査研究、技術協力等

現在、I L O の事務局の中では、労働安全衛生問題は社会保護総局が担当しています。同総局のもとで、労働安全衛生全般については労働安全衛生・環境国際重点計画が業務を行っています。その活動は、I L O 総会をはじめとする各種会議に向けた準備作業としての調査研究、「I L O 産業安全保健エンサイクロペディア」をはじめとする累計 200 冊以上にのぼる各種専門図書の発行、安全衛生情報の提供、安全衛生情報機関の国際的ネットワークの形成、ワークショップの開催、各国が労働安全衛生に関わる立法や国家労働安全衛生計画策定等を行う際の助言、訓練等の技術協力といった幅広いものです。

労働安全衛生情報の提供は国際労働安全衛生情報センター（C I S）を通じて行われています。C I S は各国の協力機関を通じて労働安全衛生に関する最新の情報を集め、データベース化して広く提供していますが、日本では中央労働災害防止協会（J I S H A）がこの国内センターとなっています。

また、W H O や国連環境計画（U N E P）等、他の国際機関との協力による活動も行っています。これには、化学物質に関する標準化された情報の開発、翻訳、普及を行っている化学物質安全性国際計画（I P C S）が含まれます。

技術協力事業は、ストレスなど仕事に関わる心理的問題に取り組む S O L V E 研修計画の実施、中国の小規模鉱山向けの安全教育普及、中米における農業安全性イニシアチブ、アフリカ全域を対象とする労働安全情報キャンペーン、ブルガリアその他の中・東欧諸国、ベトナムにおける近代的な労働監督制度の導入など多岐にわたります。

以下に労働安全衛生・環境国際重点計画の町田静治職員より I L O が促進重点項目として取り組んでいる労働安全衛生マネジメントシステムについて詳しい報告を寄せ

てもらいましたので、ここに紹介します。

-

★世界における労働安全衛生管理の新たな潮流

ILO労働安全衛生専門家 町田静治

◇労働安全衛生マネジメントシステム (ILO-OSH 2001)

1990年代から、国際標準化機構 (ISO) 品質マネジメントシステム (ISO9000 シリーズ) 及び環境マネジメントシステム (ISO14000 シリーズ) が世界各国で脚光を浴びてきています。こうした中、ISOによる労働安全衛生マネジメントシステム (OSH-MS) の標準化に関するワークショップが1996年にジュネーブで開催され、ISOではなく政労使三者構成のILOによる国際文書の策定が望ましいとする意見が大勢を占めました。これを受けて、ILOは各国でのOSH-MSの取り組みについて調査等を踏まえ、原案を策定し、2001年4月に開催された三者構成専門家会議で労働安全衛生マネジメントシステム・ガイドライン (ILO-OSH 2001) を採択しました。ガイドラインはその後、ILO理事会による出版承認を経て2001年12月に出版されました。この日本語版は中央労働災害防止協会から出版されています。

一方、ISOでも1999年末に独自の標準を策定するための技術委員会設置の提案がなされメンバーによる投票が行われましたが、世界各国の労使団体の反対にあい、多くのメンバーが反対投票をする結果となり実現には至っていません。

◇「PDCA」手法でレベルアップ

ILOのガイドラインは、第1章「目的」、第2章「国のOSH-MS推進のための枠組み」、第3章「事業場のOSH-MS」の3章からなっています。まず、第1章では「危険有害要因及びリスクからの労働者の保護や労働災害の根絶等に寄与すること」、「国レベルでのOSH-MSの枠組みの確立に使用されること」、「事業場のOSH-MSの各要素についての手引きを提供すること」などを目的として明示しています。第2章ではOSH-MS推進の中心となる権限ある機関の指定、政労使三者協議に基づく国の方針の策定、国レベルでの枠組みの構築をあげています。第3章では、事業場におけるOSH-MSの要素を示し、その構築と実施について述べています。まず前文で、労働安全衛生の確保は、使用者の責任であり、使用者は、事業場における安全衛生活動に強力なリーダーシップを示すとともに、OSH-MS確立のための適切な仕組みづくりを行うべきことを強調しています。このILOガイドラインの示すOSH-MSは、既存の多くのマネジメントシステムと同様に「計画・実施・評価・改善 (PDCA)」を基本概念としており、重要な点としては安全衛生方針の策定から継続的改善に至るまで労働者の積極的参加、リスクアセスメント、システム監査などがあげられます。

◇ヨーロッパでの取り組み—規制から自己責任へ

1980年代からその活用を推進してきたイギリスのように、多くの国々でOSH-MSの導入が推進されてきました。イギリス安全衛生庁 (HSE) は1991年に、OSH-MSのガイド "Successful health and safety management" を出版していますが、これは後に策定されたBS 8800のベースとして使われています。HSEのマネジメントシステムの考え方のベースは、1972年のローベンスレポートに遡ることができます。このレポートでは、労働に係るリスクはそれを創造する者 (事業者) とリスクの中で働く者 (労働者) によって管理されなければならないとの基本原則を述べるとともに、事故後の原因除去に依存するのではなく、体系的防止対策の重要性を指摘しています。体系的災害防止対策とは、職場におけるハザード (危険要因) を特定し、それによるリスクをコントロール (最少化) することであり、こうした思想はヨーロッパにおける重大災害 (インドのボパールで1984年に起きた化学物質漏洩事故のような公衆を巻き込むような大災害) 防止のためのセベソ指令にも反映されています。このアプローチはILOが1993年に採択した大規模産業災害防止条約 (第174号) でも取

り入れられています。

最近の欧米における規制では、事業者によるリスクアセスメントと管理の原則が前面に出てきています。そして、事業者にとっては管理手段の選択の自由度が増す反面、結果としての安全衛生を確保しなければならない責任がより重くなっています。また、プロセスや活動の透明化、責任の明確化及びアカウンタビリティが求められており、OSH-MSの構築が不可欠となってきています。こうした中、ノルウェー、スウェーデンではリスクアセスメントを核とする8項目からなるOSH-MSの構築を1991年から法令をもって全事業場に義務づけています。これは国の安全衛生対策の大きな転換を図ったものであり、労働安全衛生監督官の役割をも大きく変える結果となっています。特に中小企業に対しては根気強い指導と時間を要し、10年を経過する現在でもマネジメントシステムの導入と実施は進行中で、望ましい結果を出している企業はまだ限られているようですが、注目に値する取り組みといえます。

◇アジアでの取り組み—OSH-MSの積極的活用

OSH-MSについては、ヨーロッパだけでなく、実はアジアでもシンガポール、タイ、インドネシアなどが日本より早く法令化・標準化しています。ILOガイドラインは既に、日本語、中国語、韓国語、タイ語、ベトナム語、マレー語、ヒンズー語に翻訳されていることから分かるように、アジア各国で高い関心を集めています。特に、中国では国家労働安全局が2001年12月にいち早くILOガイドラインの翻訳版を公式のガイドラインとして示すとともに、認証のためのシステムを策定しています。2003年3月現在、34の認証機関が存在し、800以上の企業がOSH-MS適合認証を取得しています。また、すでに中国全土で4,600人の外部監査員と3万人を超える内部監査員が養成されています。ILOもアジアにおいて、2001年にアジア地域セミナーを開催したほか、インド、中国、ベトナム、タイにおいて政労使三者構成のワークショップを開催するなど、各国において実際的な取り組みに協力をしてきています。

◇日本のアプローチ—災害ゼロからリスクゼロへ

1992～93年に行われた前述の第174号条約の審議過程における日本の主張は、日本では様々な法律・規則によりボパール型の災害防止対策が十分とられているので条約案が要求している新たなアプローチは必要ないというものでした。確かに、日本では法令が主要な防止対策を定めており、多くの事業場がそれを遵守しているため、かなりの安全レベルは確保されていたと思われます。しかしながら、リスクアセスメントを核とするシステムティックな安全衛生管理の必要性を否定する理由にはなりません。また角度を変えてみれば、いわゆる日本のアプローチは、法令がある程度詳細な対策を定めているので、事業者にとってはリスクアセスメントをせずに済み、ある程度の規模の事業場ではその実施は比較的容易、あるいは対策樹立に際し苦慮しないですむといったメリットがあると言えます。しかし、最近日本でもOSH-MSが注目されているように、全般的に災害率が減少している中、さらに高いレベルの安全衛生水準を確保するにはよりシステムティックなアプローチが必要となっています。その際、4S（整理、整頓、清掃、清潔）、5S（4S+躰）、KYT（危険予知訓練）といった優れた日本の手法も有効に活用していくべきことは言うまでもありません。

◇安全衛生分野での日本への期待と役割

経済のグローバル化が進む中、日本の企業もアジアをはじめ多くの国々へ生産拠点を移しています。アジアでの日系企業の安全衛生活動・対策について現地から聞く評判は、必ずしも芳しいものばかりとは言えません。例えば、現地の日本人管理者が日本の同種工場と比べ安全衛生水準がはるかに遅れていると認識していながら、現地法人のトップに対して何らの助言もしていないという例もあるようです。いずれにしても、企業の見識が疑われるとともに企業の存続にも影響を与えかねません。すべての日系企業が、操業する国にかかわらず企業トップのリーダーシップと全労働者の積極的参加の下、OSH-MSを構築し、高い安全衛生水準を品質、環境とあわせて確保する努力を続けることが望まれます。