

コスモスと ISO45001 の比較に関する一考察

建設業労働災害防止協会 技術管理部
建設業労働安全衛生マネジメントシステム
トータルサービスセンター
上席調査役 菅原 博

1. はじめに

建設業労働災害防止協会（建災防）は、1999 年に「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」（コスモスガイドライン）を公表し、これまで 2006 年と 2018 年の 2 回に亘り改訂を行った。一方、国際標準化機構（ISO）は、約 5 年の検討を経て 2018 年に労働安全衛生マネジメントシステム規格である ISO45001 を発行した。

コスモスガイドラインと ISO45001 は共に労働安全衛生マネジメントシステムであるが、その成り立ち及び考え方は同一ではない。システムのユーザーの中には両者を混同し、同一のもの又は ISO45001 が唯一の国際規格であるとの誤解も見られる。本稿はコスモスと ISO45001 の成立の経緯を整理し、両者の考え方の相違について考察を加えたものである。

2. コスモスガイドライン制定の経緯

我が国における労働災害防止への具体的な取組みは、1958 年 8 月に国が策定した「産業災害防止総合 5 か年計画」を第 1 次とする「労働災害防止 5 か年計画」に基づき進められてきた。この 5 か年計画は、現在 2018 年を初年度とする「第 13 次労働災害防止計画」として推進中である。また、1972 年に労働基準法から独立する形で労働安全衛生法（安衛法）が制定され、労働災害防止 5 か年計画の推進と安衛法による法規制により、我が国の労働災害は大幅に減少してきた。

労働災害防止 5 か年計画は、その進捗状況や目標の達成状況について随時点検が行われ、その結果が次期 5 か年計画に活かされてきている。このことは、国及び産業界全体において 5 か年計画に基づく PDCA サイクルが回され、常に改善が実施されてきたことに他ならない。ここに我が国における労働安全衛生マネジメントシステムの原型を見ることができる。

また、1964 年には労働災害防止団体が制定され、業種別に労働災害防止協会を設立することとされた。本法律に基づき、1965 年には建災防が設立されている。第 4 次労働災害防止計画では、労働災害防止協会は各業種の実態に即した労働災害防止計画を樹立し推進することとされている。

過去の労働災害防止 5 か年計画を見ると、第 2 次労働災害防止計画では「安全管理体制の確立」が求められており、第 4 次労働災害防止計画においては「健康管理対策の推進」や「職場環境と労働時間の改善」を行うこととしており、現在の心身の健康の保持増進と快適な職場環境への改善の取組みに繋がるものとなっている。また、第 5 次労働災害防止計画においては、化学プラントに導入されているセーフティ・アセスメントを建設業等の業種についても手法を開発することとし、第 6 次労働災害防止計画で安全衛生に関する事前評価を行うセーフティ・アセスメント指針の作成に繋がっている。この考え方の延長線上にリスクアセスメントの導入があるといえよう。

第9次労働災害防止計画においては、新たな視点に立った安全衛生管理手法の開発・導入を進めることとし、1999年に「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」(MS指針)が、2006年には「危険性又は有害性等の調査等に関する指針」(リスクアセスメント指針)が公表されている。

建災防においては、MS指針の公表を受けて、建設業の特性を考慮した労働安全衛生マネジメントシステムとして「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」(コスモスガイドライン)を1999年に公表し、2006年にはリスクアセスメント指針の公表を受けて改訂を行った。2018年には我が国における労働安全衛生を取巻く環境の変化とISO45001の発行等を背景に改訂が行われ、ニューコスモスとして公表している。

このように、我が国における労働安全衛生マネジメントシステムは、労働災害防止5か年計画に基づく長年にわたる労働災害防止への取組みから生まれたものである。また、ニューコスモスガイドラインで求められている多くの事項は、過去の労働災害防止5か年計画の中にその端緒を見ることができ、労働安全衛生関係法令に規定されている事項も多く含まれている。

1999年にわが国においてMS指針が制定され、翌々年の2001年にILOにおいて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であるILO-OSH2001が制定された。既にMS指針を制定していたわが国は、ILOのガイドライン作成に委員を派遣して参画したが、ILOのガイドラインの作成においてわが国のMS指針が参考にされている。

3. ISO45001発行の経緯

ISOは1926年に設立されたNPO国際機関であり、国家間に共通の国際規格を制定している。ISOにおける労働安全衛生マネジメントシステムの規格化については、1995年にOH&Sアドホックグループが設置され、規格化に関する議論が開始されたのが始まりである。アドホックグループによる議論については投票が行われ、反対票が多かったことから1997年に時期尚早として見送られた。1999年には英国規格協会(BSI)がOH&SMSの規格開発を提案し投票が行われたが、賛成票が投票数の2/3に達しなかったことから否決されている。さらに、2007年にはISOにおいてOH&SMSのニーズ調査が行われ、規格開発は支持が得られないと結論付けている。

この間、ILOにおいて労働安全衛生マネジメントシステムのガイドラインであるILO-OSH2001が公表された。また、ISOにおける労働安全衛生マネジメントシステムの規格化が見送られる中で、BSIはOH&SMS規格の私的制定を各国に呼びかけ、1999年にOHSAS18001として公表し認証を開始した。2013年、OHSAS18001の認証が100か国以上で15万件を超えたことから、BSIは労働安全衛生マネジメントシステム規格の新規開発の提案をISOに対して行った。この提案は加盟国の投票で承認され、専門委員会PC283において規格開発が開始された。ISO45001の規格開発に当たってはILOとISOの間で合意書が締結され、ILOはPC283にリエゾンとして参画し規格開発に協力することとなったが、国際労働基準(ILS)の考慮に関してILOとISOの合意書の目的を満たすに至らなかったとして、ILOは2017年12月に合意書を終結する旨をISOに通知している。

ISO45001の規格開発は、WD、CD1、CD2、DIS、DIS2、FDISというとう段階を経て投票を繰り返しながら実施され、制定までに当初計画した期間を大幅に越える約5年を要している。

このような経緯を経て、ISO45001 は 2018 年 3 月に発行された。

4. コスモスと ISO45001 の考え方の違い

1) マネジメントシステムとしての成り立ち

ISO は、世界貿易を促進するために、国家間に共通の標準規格を提供している NPO の国際機関である。当初は工業製品の規格の標準化が主であったが、現在では技術、食品、医療、サービス等のすべての分野を網羅しており、認証用の規格としては約 30 の規格を提供している。

ISO においては、2012 年 5 月に附属書 SL を制定し、以降に制定又は改訂される ISO 規格は全て同じ構造の規格とする事が定められた。これは、労働安全衛生マネジメントシステムは品質マネジメントシステムや環境マネジメントシステム等と共に、これらを包含した経営マネジメントシステムとでも言うべき概念を構成するものとして考えられているものと推測でき、経営マネジメントシステムとして各規格を統合することが目的と考えられる。

ISO45001 の箇条「5.1 リーダーシップ及びコミットメント」において「トップマネジメントは、次に示す事項によって、労働安全衛生マネジメントシステムに関するリーダーシップ及びコミットメントを実証しなければならない。」とし、「次に示す事項」の一つとして「c) 組織の事業プロセスへの労働安全衛生マネジメントシステム要求事項の統合を確実にする。」が挙げられていることから、この考え方を伺うことができる。

これに対しコスモスは、経営上の重要なツールであるものの、人命尊重という立場から、労働災害の防止を目的とし安全衛生管理に関するノウハウを伝承するために「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」が策定され、その業種別のガイドラインとして「コスモスガイドライン」が策定された。

労働災害防止 5 年計画がスタートした時点から、国及び産業界においては 5 年計画を中心とした PDCA サイクルが実施されており、様々な施策が実施されてきた中から労働安全衛生マネジメントを導入し従来の「事後対応型」の安全衛生管理から「先取り型」の安全衛生管理へと考え方を転換することで自主的な安全衛生管理活動を実施し、労働災害の防止を図ろうとしている。

このように、ISO45001 は、将来的に経営マネジメントシステムへ統合することを想定しながら、その一分野として規格が制定されたという側面があるのに対し、コスモスは長年にわたる労働災害防止への取組みの中から安全衛生関係法令に基づいて建設業に特化したシステムとして構築されたという基本的な考え方の違いがある。

2) マネジメントシステムとしての目的及び狙い

ISO45001 の目的及び狙いとしては、箇条「0.2 労働安全衛生マネジメントシステムの狙い」において、「労働安全衛生マネジメントシステムの目的は、労働安全衛生リスク及び労働安全衛生機会を管理するための枠組みを提供することである。労働安全衛生マネジメントシステムの狙い及び意図した成果は、働く人の労働に係る負傷及び疾病を防止すること、及び安全で健康的な職場を提供することである。」としている。本箇条においては、ISO45001 の目的は「枠組みの提供」であり、労働災害の防止及び安全で健康的な職場の提供は「狙い又は意図した成果」とされている。

これに対しコスモスにおいては、「1. 目的」で「このガイドラインは、(中略) 建設事業場における労働災害の防止を図るとともに、建設工事従事者及び店社の労働者の心身の健康の増進及び快適な職場環境の形成の促進を図り、もって建設事業場における安全衛生水準の向上に資することを目的とする。」としている。コスモスにおいては、労働災害の防止と心身の健康の増進及び快適な職場環境の形成は、システムの「目的」とされている。

ISOはシステムを提供する立場であり、労働災害の防止及び安全で健康的な職場の提供は、システムを実施運用する側の努力に掛かっているという立場である。一方コスモスは、労働災害の防止と心身の健康の増進及び快適な職場環境の形成は明確に「目的」としている。この違いは、ISOは規格を作成する機関であるのに対し、建災防は労働災害防止団体にに基づき設立された労働災害防止団体であることによる。ISOはユーザーに対して規格(枠組み)を提供することを目的としており、システムの実施運用により労働災害の防止及び安全で健康的な職場の提供を担保するものではない。

一方、建災防は労働災害防止団体であり、業務のひとつとして法律により「労働災害の防止に関する技術的な事項について指導及び援助を行うこと」が求められている。このことから、建災防はシステムを実施運用している建設企業に対して積極的に関わり、指導及び援助を通じて建設企業の労働災害の防止と心身の健康の増進及び快適な職場環境の形成の実現を目指すという立場である。このような立場の違いが、後述するコスモス認定とISO45001認証の違いとなっている。

3) 法的要求事項

ISO45001では、簡条「6.1.3 法的要求事項及びその他の要求事項の決定」において、「組織は、次の事項のためのプロセスを確立し、実施し、かつ、維持しなければならない。」とし、「次の事項」のひとつとして「a) 組織の危険源、労働安全衛生リスク及び労働安全衛生マネジメントシステムに適用される最新の法的要求事項及びその他の要求事項を決定し、入手する。」としている。ISOにおいても法令順守は大前提であるが、本簡条において法的要求事項はシステムを実施運用する側が決定するものとしている。これは、ISO自体が国情や法体系の異なる全世界の全産業に適用することを前提としているためにこのような記述となったものと考えられるが、多くの法的要求事項の中から実施運用するマネジメントシステムに関わる法的要求事項をユーザーが適宜決定することを求めている。

これに対してコスモスでは、マネジメントシステム自体がその成り立ちからして安衛法をはじめとする安全衛生関係法令に基づいているため、法的要求事項に関しては安全衛生関係法令を順守することが大前提となっている。そのため、コスモスにおける基本的事項のうち「危険性又は有害性等の調査及び実施事項の決定」及び「心身の健康の保持増進及び快適な職場環境の形成への取組」以外においては、特に法的要求事項については触れられていない。

わが国においては、安衛法をはじめとする安全衛生関係法令等が体系化されて整備されているため、システムのユーザーが主な法的要求事項を特定する必要は無い。コスモスを実施運用する建設企業においては、法令順守は自明の理であり、法令順守の上にシステムを構築し実施運用しているところがISO45001とは異なる点である。

4) 建設業への適用

ISO45001 は国情、法体系、労働慣行、民度等の異なる全世界の全産業に適用することを前提に構築されている。したがって、規格は日本語に訳した場合概念的であり、箇条ごとの解説なしには理解が困難と言わざるを得ない。これを日本の建設業に適用する場合、ISO45001 の各箇条を十分に理解し、日本の建設業における安全衛生管理活動と各箇条を結び付けながらシステムを構築する必要があり、専門的な知識とスキルが要求されるものと考えられる。

一方、コスモスはMS 指針に基づき構築されたものであるが、MS 指針はどちらかと言えば製造業を念頭において構築されたと言ってよい。建設業は、工事が有期であること、単品生産であること、店社と作業所が協力して安全衛生管理を行っていること、作業員の流動性が高いこと等、製造業と異なる特性を有しており、MS 指針をそのまま適用するには無理があると考えられた。そこで、建災防はMS 指針を基にしながら、建設業において従来から実施されて来た安全衛生管理の考え方を取り入れ、建設業に対応した解り易いガイドラインとしてコスモスガイドラインを制定したものである。このことにより、コスモスガイドラインは、わが国の建設業に特化した唯一の労働安全衛生マネジメントシステムとして存在している。

5. コスモス認定と ISO45001 認証

コスモス認定と ISO45001 認証の最も大きな違いは、コンサルティングの有無にある。ISO 認証では、JISQ17021-1:2015 (ISO/IEC17021-1:2015)「適合性評価—マネジメントシステムの審査及び認証を行う機関に対する要求事項—第1部：要求事項」の箇条 5.2.5 において「認証機関、同じ法人のいかなる部門、及び認証機関の組織統制下にあるいかなる組織 (9.5.1.2 参照) も、マネジメントシステムのコンサルティングを申出たり又は提供してはならない。このことは、認証機関として位置付けられた政府の当該部門にも適用する。注記 これは、認証機関と依頼者との情報交換 (例えば、所見の説明、要求事項の明確化) を妨げるものではない。」とされており、コンサルティングが禁止されている。したがって、ISO45001 の認証機関に対しては、コンサルティングを期待することはできない。

これに対し、コスモス認定においては、プロセス重視ではあるが、形ではなくあくまでも労働災害の減少を目的とし、認定のための調査時において、また認定後に提出を求める定期報告及び死亡重大災害発生時に提出を求める報告に対して等、それぞれの機会を通じて、システムの向上や安全衛生水準の向上を目的としたアドバイスを行うこととしている。これは、前述したように、建災防は労働災害防止団体法に基づき設立された労働災害防止団体であり、労働災害防止団体法第36条(業務)に「協会は次の業務を行うものとする。一 労働災害防止規程を設定すること。二 会員に対して、労働災害の防止に関する技術的な事項について指導及び援助を行うこと。(後略)」と規定されていることによる。コスモス認定においてアドバイスを行うことは、法により規定された使命であり、建設企業と共に建設業界における労働災害を防止し心身の健康の保持増進と快適な職場環境の形成を図ろうとするものである。

6. おわりに

コスモスも ISO45001 も労働安全衛生マネジメントシステムである。双方の要求事項は、ほぼ同様であると言っても過言ではない。しかし、これらのガイドラインや規格が成立してきた経緯や考え方を見ると、双方には比較的大きな違いが見受けられる。

結果として現時点におけるシステムとしての内容に大きな相違がないとすれば、どちらのガイドライン又は規格を基にシステムを構築するかはユーザーが判断することである。しかし、認定又は認証を取得したのちの労働災害防止や快適な職場環境の形成への取組は、アドバイスを受けることにより確実にシステムが目指す目的達成に近づくことになるのではないかと考える。