

労働安全衛生の人材について考える

公益財団法人労働科学研究所常務理事・所長、研究主幹
酒井 一博

1 公務労働において労働安全衛生に取り組むことの重要性

私たちは学校生活を終えるときに、それぞれの職業を選択、その後、長きに渡り働き続ける。その間、安全で健康的に働くことができてこそ、自分が選択した職業に納得し、満足感が得られるといっても過言ではない。安全と健康の確保は、人の人たる労働生活を継続する上での必須アイテムである。

私たちは就労先において社会参加し、社会貢献と自己実現を目指している。その際に、職場における安全衛生の活動は、決して付帯的なことではない。本来業務に取り組みながら、作業関連の一次予防策に取り組みることによって労働環境やゆとりある働き方が実現するメリットに加え、職場改善への取り組みによって、組織の活性化と関係者相互のコミュニケーションが図られることが重要である。

2 公務労働の特質と職場の労働安全衛生

公務労働とは、社会の成員の労働と生活を支えるための社会の共同業務を

担う労働と定義される。自治体職員は、市民との協働によって、豊かで、生き生きとした市民生活をつくり出し、支援するために、多様な業務を行っている。自治体職員の労働安全衛生の課題や取り組みは、多くの業務に当てはまる共通軸と、個々の業務に特異的な個別軸があるはずで、前者に関しては、部門横断的な取り組み、後者に関しては、部門あるいは業務特異的な取り組みが必要になることを示唆している。

●公務災害の認定件数

自治体全体の職員数は、平成23年4月1日現在279万人であるが、これを6年と比較すると、約49万人減、15%もの大幅な減少である。

公務労働における安全衛生の状態を俯瞰する指標として公務災害認定件数を見ると、直近の22年度の統計では2万5186件であり、15年度をピークに減少を続けている(図1)。公務災害の減少は、安全衛生活動によって、業務に内在する安全や健康に関わるリスクへの対抗措置が効果を上げているとみられる一方、職員数が減少したために災害件数も減ったとみることもできなくはない。

そこで、公務災害の認定件数を千人

率で比較してみると、18年度をピークに21年度まで減少したが、22年度は再び増加に転じるなど、不安定な動きを示している(図1)。こうしたことからみて、まだ、公務職場での労働安全衛生の取り組みが功を奏しているとはいえない状況にある。主な職員区分別公務災害千人率の推移を見ると(図2)、大幅に減少している部門から、横ばいまたは微減にとどまる部門、反対に千人率が増加している部門まで多様である。大幅に減少しているのは清掃で、38・2から28・2に減少した。単年度で比較すれば、清掃の千人率は現在でも最も高い半面、減少率は最も

図1 公務災害の認定件数と千人率の推移 (単位: 件)

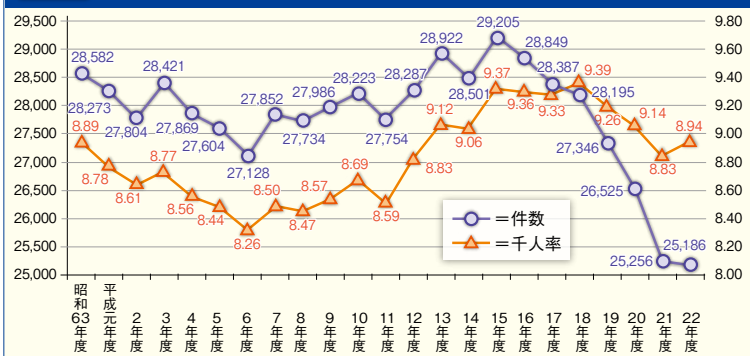
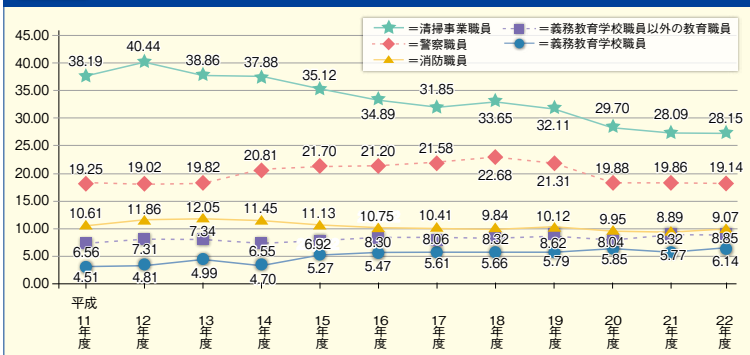


図2 主な職員区分別公務災害千人率の推移 (単位: 件)



●長期休業者の疾病分類

自治体の労働安全衛生を取り上げる
とき、怪我系だけでなく、健康障害系
の課題も明らかにしておく必要がある

大きいことが特徴である。労働安全衛生の取り組みの成果が認められる。一方、横ばいあるいは微減にとどまる部門は、警察と消防の2部門である。これに対して、千人率自体は、清掃、警察、消防の3部門ほど高くはないものの、義務教育学校以外の教育職員と義務教育学校職員では千人率が増加傾向にある点が注目される。安全衛生の取り組みを強める必要がある部門といえよう。

る。「地方公務員健康状況等の現況」(23年12月)によると、22年度の長期休業者数は、全体で1万9224人であったが、疾病分類別の構成比を見ると、「精神及び行動の障害」が47%と圧倒的に高率である。つまり、自治体の労働安全衛生を取り上げるとき、このメンタルヘルスの問題を看過できないどころか、今や最重要課題として位置付けておかなければならない。とくに過去10年間の長期休業者のうち、「精神及び行動の障害」の構成比が23.2%(13年度)↓47.3%(22年度)と増加の一途をたどっている点は脅威ですらある。

●3つの課題

第1に「現業」対「事務、総務」対「企画、管理」と自治体の業務(作業)を3分類すると、怪我系の公務災害は、「現業」▽「事務、総務」≠「企画、管理」、メンタル系の健康障害は、「企画、管理」≠「事務、総務」IV「現業」という関係が成り立つようである。

第2は、住民サービスを充実させるために、小規模な出先機関が多い。学校、清掃事業所、消防署、出張所、交番など、小規模な出先機関の労働安全衛生管理体制をどのように組織化し、効果的な対策を打てばよいか、古くて、新しい課題である。

第3は、さらに、近年、自治体の職員数の減少とともに、業務の民営化や下請化が急速に進み、労働安全衛生の状態が様変わりしていることにも注目しなければならない。

3 自治体職員の安全衛生をどのように確保するか

●労働安全衛生活動の目標

なぜ、労働安全衛生に取り組むのか。直接的には公務災害の削減や、健康上の理由による休業日数の削減などを目指しながら、大事なことは業務が安全かつ快適なものになることによつて、公務労働を介して職員の働きがいを創出する、さらに、日常業務を通じて市民との連携・協力関係がいつそう強化できることなどが重要である。

●法的な要求事項とマネジメントシステム

法規(労働安全衛生法)の要求事項をクリアしなければならないことは当然である。それにはまず、安全衛生管理体制を整備することである。周知のように、労働安全衛生法の施行は昭和47年であるから、すでに40年が経過していることもあって、多くの自治体において、安全衛生管理体制の〆かたは出来上がっているかみてよい。課題は、その実効性についてである。器は出来上がっているとしても、そこに魂が入っていない自治体が見られる。安全衛生に関する〆本気度〆が薄い自治体があると言ひ換えることもできる。

民間事業所の労働災害の発生件数は1960年代をピークに、一貫して右肩下がりに減少していることに比べると、すでに見てきたように、自治体における公務災害の認定件数はここ数年こそ減少しているが、中長期的には長らくの間、減少傾向というよりは、むしろ漸増傾向にあった時期が続いた。

これにはいろいろな原因があったわけだが、この〆本気度〆の欠落も原因の一つに挙げてよい。

地方公務員の世界では、数年ごとに担当業務をかえながら、一人ひとりのキャリアがつくり込まれている。この人事制度のメリットもいろいろあるものの、安全衛生を担う人材が職場で育ちにくかったことも事実である。そのことが自治体において、結果的に安全衛生の取り組みが重視されないことにつながったかも知れないし、安全衛生にじっくりと取り組む人材が不足していたために、安全衛生を推進するプログラムが職場で十分に熟成してこなかったといえそうである。

●どうすればよいか

近年、労働安全衛生マネジメントシステムの導入が進み、各事業体において定着期にある。マネジメントシステム活用にあたっての視点は3つある。

視点1 トップ(首長) あるいはそれに準じる人のコミットメント

視点2 安全衛生活動への全職員の参加(現場参加の実現)

視点3 リスクアセスメントにもとづく職場改善の実践

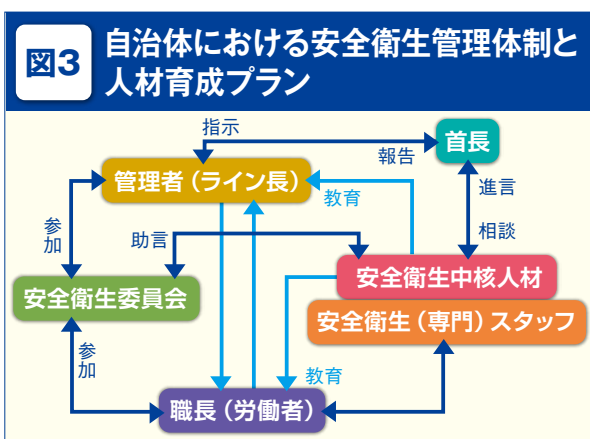
そして、そのマネジメントシステムのPDCAサイクルをまわす人材の育成を図ることが必要である。とりわけ自治体の安全衛生を担う〆中核人材〆の育成を勧めたい。なお中核人材の育成を図る以上、終生といわないまでも、一定期間、腰を落ち着けた取り組みを保証することと合わせ、人事的な処遇も整備しなければならない。

●労働安全衛生の進め方：3つの原則

公務職場全体の安全衛生レベルの向上のために、日常業務をより安全で、より健康的なものに変えていく。そのために職場の改善を継続的に行うことが重要である。これをたて軸とすると、一人ひとりの職員の安全衛生についての力量アップのために、体系的かつ継続的な労働安全衛生教育を行うことが横軸に当たる。特に前者の職場改善を図るにあたっては、以下の3つの原則に配慮するように望みたい(図3)。

第1の原則…主幹部門つまりラインの長(管理者)のイニシアティブによつて労働安全衛生を推進することが原則である。その上で、首長のコミットメントが必須事項である。労働安全衛生法で規定される事業者責任を全うするためである。

第2の原則…安全管理者、衛生管理



者、産業医などの安全衛生専門スタッフの充実が望まれるが、安全衛生スタッフはあくまで助言者（アドバイザー）であって、主体者ではないことに留意すべきである。

第3の原則・職場の労働安全衛生活動は職員の全員参加を得て、推進すべきである。ラインの長のイニシアティブに呼応して連携を図ることが期待される。事業者責任と相まって、労働者がもう一方の主体者になることで、安全衛生活動の実効性が担保されることになる（現場参加の重要性）。

●**取り組みの方向性**

労働安全衛生法（主に施行令や労働安全衛生規則など）において規定されている安全基準や衛生基準を遵守することによって、職場の安全衛生水準の向上を図っていくとする「基準遵守型」の取り組みから、事業者責任にもとづく事業所レベルの自主管理と自主監査と参加型自主継続改善のための訓練と協力などによる「自主対応型」の取り組みへ国際的にも、また国内においても大きく舵を切ろうとしているところである。現実的には、「基準遵守型」の取り組みと、「自主対応型」の取り組みを両輪にして、安全衛生活動を推進することで公務職場の活性化を得ていくことが重要である。

4 **人材育成について考える**

人材育成に当たっては、(1)誰が（教育の主体、担い手）、(2)誰に対して（教育の対象）、(3)何を、(4)どんな頻度で、

(5)どのように教育するのか（教育手法ほか）などを明らかにして実施した方が効果は上がる。

業務遂行にあたり、全ての職員は安全衛生の何を学ばよいか。業務や職位に関わらず、共通事項は、①安全衛生に関する知識（情報）、技術、法規などについて理解する、②職場の安全衛生の好事例について学ぶ、③職場改善と取り組む、の3つである。

●**何を目指すか**

全職員が「安全衛生のこころ」を理解し、日々、安全にそして健康的に働くことが基本になる。安全・健康マインドをもった人づくり、職場づくりによって、職場力の底上げを図ることが望まれる。具体的には、第1に、その自治体全体に安全文化を培っていくことが重要で、首長は全職員に対して、安全衛生理念を表明すべきである。第2に、そうしたトップの理念を具体化する取り組みが必要で、リスクアセスメントに基づく継続的な職場改善と安全衛生教育を実施することが必要である。第3は、そうした安全衛生の基幹的な活動の企画と、その実践を担う中核人材の育成が重要な課題と考える。

●**教育の対象**

職場における安全衛生は、全職員の入庁から退職までの全就労期間にわたって必要不可欠なことである。そのため、安全衛生に関する法規の最低限の理解を含め、知識と技術、そして実践ツールについて学び、日々の活動に役立てていくことが必要である。また、安全衛生が職場において活用さ

れることで職場力の底上げが図られる関係に注目したい。したがって、安全衛生の教育は、入庁時からすぐに始め（初任者教育）、その後、異動時、また昇進等にもなう職位の変更時などの節目で実施するポジション別（階層別）教育が必要になる。なかでも新任管理職教育は当然のこと、管理者に対する継続的な教育も重要である。

●**教育レベルの設定**

労働安全衛生に関する教育レベルは、通常、次の3つのレベルを想定する。初期的なレベルは「わかるレベル」である。自治体に入庁したその日から、配属される部門の業務を覚えなければならぬが、その業務を安全で、健康的に遂行するために、まず最小限の安全衛生を学ぶことになる。就労する以上、何をさておき安全衛生の必要性を「わか」っておかなければならない。そのことは、新入職員を含む全職員が対象になるが、とくに異動時や昇進の時などは、改めて、安全衛生の必要性、重要性を再確認するチャンスである。さらに、トップ（首長あるいはそれに準じる人たち）も、安全衛生に関する事業者責任、安全・健康配慮義務などの基本事項を確認し、「わか」っておくことは、新入職員に対しての教育とは違った意味で必要なことである。

ただし、安全衛生のことがわかっただけでは、職場の安全衛生の成績がよくなり、公務労働の質が向上するわけではない。安全衛生のさまざまな活動を担うために、たとえば、職場で起こった公務災害や健康障害の原因を究明

し、再発防止対策を講じるとか、作業環境の測定や評価に基づき作業環境を改善するとか、作業姿勢、重量物の取り扱い、連続作業時間などから、腰痛や頸肩腕障害などにつながるリスクを同定し、筋骨格系障害防止のための職場改善を提案するなど、安全衛生に関するリスクを取り上げ、測定、評価、改善するような「できる」レベルの人材を育成することが望まれる。安全衛生が「できる」レベルの人材は、主幹部つまりラインで育成されることが望ましいが、通常は安全衛生専門スタッフとして育成されることが多い。

3つ目は、「統合、推進するレベル」である。「わか」り、「できる」人材だけでは、組織の安全衛生は機能しない。組織には労働安全衛生マネジメントシステムを構築し、PDCAをまわすことができるような「統合、推進するレベル」の人材養成が必要である。これは、主幹部部門の管理者（ラインの長）の役目である。もちろん、PDCAをまわそうとするからには、安全衛生の神髄が「わか」り、また、安全衛生スタッフや現場が測定する多面的な安全衛生データの意味がきっちり理解できなくてはならないのは当然である。レベル別にみた主要な安全衛生の獲得項目は、

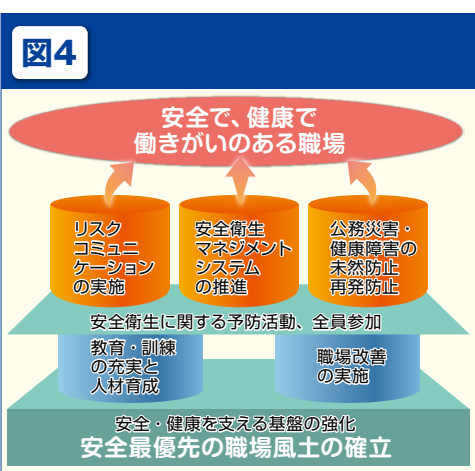
「わかるレベル」・安全衛生がなぜ必要かなど安全衛生理念の理解、労働基準法や労働安全衛生法の概要、有害性情報の理解、保護具に関する情報、健康診断の受診義務、労働と睡眠の関係ほか

「できるレベル」…必要に応じて公的な資格獲得（産業医、衛生管理者、安全管理者、作業主任者、作業環境測定士）、職場改善の実践、作業姿勢の評価と改善のための人間工学手法、メンタルヘルスクエアの概要、傾聴法の実際ほか

「統合、推進するレベル」…トップ（首長など）との情報共有、現場ニーズの把握、安全衛生委員会の運営、労働安全衛生マネジメントシステムへのコミットメント、安全衛生予算の獲得ほか

●教育の担い手

すでに述べたように、公務職場の安全衛生レベルを引き上げ、安全で、健康的な職場をつくり込むためには、安全・健康的な業務推進のために職場改善を継続的に行うことと、安全衛生に関する教育・訓練の充実ならびに人材育成を図ること、この二つを両輪として一体的な取り組みを展開することである（図4）。では、誰が（教育の主体・担い手）、誰に対して（教育の対象）



教育し、効果的な安全衛生活動につながるか。おそらく、教育の必要性は理解されても、その教育の担い手が明確になっていないのではないかと。教育の担い手は、ラインの長（管理者）、安全衛生スタッフ、そして安全衛生中核人材である。

この中核人材は自治体における安全衛生を「統合、推進するレベル」の人材をいうが、同時に安全衛生教育指導者の役割を担うことが期待される。少し時間をかけてこうした中核人材の育成と選任をすすめてほしいが、当面は安全衛生委員会が活躍する人材を含め、統括（的）産業医を充てることなど、柔軟に対応すればよい。ただし、安全衛生に取り組むことへ高い志をもつ人材であることが望ましい。将来的な育成に当たっては、組織内部で育成することが妥当であるが、場合によっては外部専門家の協力を得ることも選択肢の一つになる。要は、安全衛生の人材育成システムが確立することによって、安全衛生と積極的に取り組む分厚い人材層が輩出することを期待したい。その一方、教育の対象は全職員ということになるが、ラインの長や安全衛生スタッフもリカレントとして繰り返し研鑽を重ねるべきである。

●教育の手法

教育の手法で重要なことは、受講者が受け身にならないことである。受講者が自ら取り組んだという実感がもてれば教育の面でも異なった結果になるはずである。そうした「参加型の教育手法」を開発し、実践すること、も

う一つは民間企業において急速な広がりを見せている「体感訓練」を、自治体職員にも適用することを勧めたい。

参加型教育は、新任者教育にしろ、ポジション（階層）別の教育にしろ、必要事項を座学において口述伝達するだけでなく、自分たちの身の回りにある安全衛生課題を教材として取り上げ、その課題解決について参加者で意見交換をしながら、結果（解）を見つけて出すものである。その過程では、ものの見方や法的な要求事項の確認、マネジメントのありよう、技術動向など幅広い意見が飛び交うので、グループ内の同僚同士のコミュニケーションが自然のうちに図られるばかりでなく、ファシリテーター役や助言者役を担当する管理者や安全衛生スタッフとのコミュニケーションもすすんでいく。こうした実践的な教育経験をしながら、徐々に職場における安全衛生実務へ展開することで、成果が得られれば、職場における安全衛生レベルが上がっていく関係が見られていく。

詳細は割愛するが、職場の改善グッドプラクティス（好事例）を活用したグループワーク、チェックリストを活用したエクササイズの実施など、新しい教育手法が多くの職場で着実に普及している。体感訓練は高所からの墜落、回転物への巻き込まれなどについてダミーなどを使って体感しようというものである。危険体感を訓練することで、危険感受性を高めようとするものであるが、新入職員を中心に自治体職員にも普及することをすすみたい。

5 最後に

本稿で検討した安全衛生の人材育成は、職場における対応についてである。安全衛生に関する人材育成を考えると、職場での教育は必要不可欠である。このことに異論はない。しかし、職場での教育以前に、子どもの頃、家庭において、学校において、社会において、どんな安全と健康に関する体験と教育を受けてきたのか。こと安全・健康については、社会と職場、また家庭と職場とが不連続ではなく、連続体として存在しているとみることができ。子どもの頃のリスクの体験が、就職後のリスク感受性ならびにリスク回避に影響していることは容易に判断できる。この両者の関係について検討する必要性を痛感する。職場の安全衛生教育を独立したものととらえないで、子どもの頃からの一貫教育として考えたい。職場（現場）での対応に加えて、社会での対応という視点が重要である。

公益財団法人労働科学研究所 常任理事・所長
研究主幹
酒井一博（さかいかずひろ）



昭和48年3月、早稲田大学大学院理工学研究科博士課程修了。同年4月に労働科学研究所入所後、主任研究員、教育・国際協力部長、労働環境保健研究部長、副所長などを経て、平成11年9月、常務理事・所長に就任。13年には常務理事、研究主幹、19年9月から現職。