

MS は、既に作業関連ストレスを管理するための包括的なシステムやプログラムを構築している大規模な組織には何の意味も持たない、との意見もあった。

ヨーロッパ諸国では、全体に労働衛生管理が進んでいるが、特定の問題の管理については他の国々より進んでいる国がある。

HSE の MSA も、「他のヨーロッパ諸国にはない興味深い管理の取り組みである（G 氏へのインタビューによる）」。また、MSA は、今現在作業に関連する健康管理に本気で取り組もうとしているヨーロッパの国々の幾つかに、一定の先例的枠組みを提供する役割を果たしている、との見方もある（「現在、多くのヨーロッパの国々が、HSE が MSA を用いて実施している取り組み—どのように定義され、どのように実施されているかなど—に注目している。

MSA は、我々が既に持っている知識を現場に適用するシステムを構築するための最も実践的なアプローチではなからうか」（K 氏へのインタビューによる）。ただし、仮に MS が他のヨーロッパ諸国に採用される場合にも、文化的な相違については考慮される必要がある。

以上の通り、MS が実務的または理論的に機能しているか、との問いへの回答は明らかである。合意の到達点は、理論的には機能しているが、実務的にはそうともいい切れない、ということになる<sup>176</sup>。

#### 1.4.5.2 Daniels らによる最新著作の示唆

MSA の効果を推定させる数値については、2012年6月に発刊された Daniels らによる最新著作が最も詳細かつ具体的に

論じていると思われるため、以下に該当箇所<sup>177</sup>を引用する。

2009年に公表されたデータでは、国全体レベルにおいて、自己申告による作業関連疾患の調査から、2004年に MSA が導入されて以来、ストレス関連の症例の推定発生件数が7%減少した<sup>178</sup>ことが示唆されている。他方、労働力人口における自己申告に基づく作業関連ストレス、抑うつ状態、不安の保有・発生率は、2001/02年から08/09年にかけて、01/02年の数値が例外的に08/09年に比べて著しく高かったことを除き、おおむね横ばいであった<sup>179</sup>。ストレス、抑うつ状態、不安による推定逸失労働日数も、上記の保有・発生率とほぼ同様の傾向を示してきた。すなわち、01/02年から08/09年にかけて、06/07年の数値が例外的に08/09年に比べて著しく高かったことを除き、おおむね横ばいであった<sup>180</sup>。

ストレスレベルの動向は、2004年から2009年の6年間、イギリスで行われた心理社会的労働環境調査の結果からもうかがわれる<sup>181</sup>。その最初の調査は、MS 導入の直後に完了したので、初期的な条件を示すものといえる。調査結果からは、「(労働条件の) 変化の管理」および「上司による支援」において積極的な変化が見られたが、「要求」、「裁量」、「同僚の支援」、「人間関係」や「役割の明確化」については、6年間を通じて有意な変化は見られなかった<sup>182</sup>。

2007年に実施された、公共部門に勤務し、HSE が主催した MSA の実施方法に

関する教育研修ワークショップに参加した500名の人事労務管理・労働衛生スタッフへの調査によれば、①（彼らの所属する）組織は、それまでの時点で既にストレス対策に関する内部の方針や手続を改善していたこと、②（研修機会を通じて）ストレスや休業の問題に注目し直したこと、③研修の受講者は、こうした問題への対応およびストレスのリスク調査の実施について、より自信を持ったことなどが明らかにされている<sup>183</sup>。

組織の中には、事例検討で示されたストレス軽減努力を継続し、その結果、休業日数やストレス関連問題の発生件数が相対的に減少したと報告した例もあるが<sup>184</sup>、克服すべき多くの障害に直面し、実効を挙げられなかった例もあった。要するに、統計分析上は、職場において何らかのストレス対策を講じる例が増加しているものの、組織によるMSの実施を実効的に支援するには、相当程度の政策上の支援やガイダンスが必要とされることが示唆されよう<sup>185</sup>。

#### 1.4.5.3 政府による統計調査の示唆

その他、報告者の調べによれば、MSAとの直接的な因果関係は定かではないが、それを推定させるような政府による統計調査の結果がある。

すなわち、HSEが公表した自己申告による労災・作業関連疾患統計（Self-Reported Work-Related Illness and Workplace Injuries in 2003/04 and 2009/2010: Results from the Labour Force Survey HSE 2005 and 2011）から、MSAが開始される直前の2003年から2004年にか

けての1年間、最近の2009年から2010年にかけての1年間の作業関連ストレスにかかる推計逸失労働日数のデータを比較してみると、以下のように整理できる。

なお、より正確に言えば、下掲の数値は、調査時点より過去12か月間に、現在または最近の仕事に起因するか、それによって増悪した、自己申告上のストレス、抑うつ状態、不安を原因とする推計逸失労働日数（※単位1000）（および労働者一人あたりの平均逸失労働日数）を現している。

##### 1) 産業別データ

別添（産業別データ）参照

##### 2) 職種別データ

別添（職業別データ）参照

##### 3) 事業場規模別データ

別添（事業場規模別データ）参照

ここから読み取り得る傾向は、以下の通り。

1) トータルでの逸失労働日数は、明らかに減少している（約23パーセント）。

2) 産業別では、公共・防衛、保健・社会事業の逸失労働日数が相対的にかなり多い。うち前者は減少傾向にあるが、後者は増加傾向にある。

3) 職種別では、管理監督者の逸失労働日数が多かったが、減少傾向にある。経営・秘書も大幅に減少している。特筆すべきは技術士補その他技術者で、もともと逸失労働日数が多かったが、近年に至ってもむしろ増加傾向にある。専門職も高水準で推移している。また、03/04年調査では、

単純作業でも逸失労働日数が多かった。その他、個人的なサービスの提供、とりわけ介護的業務の逸失労働日数が大幅に増加していることが注目される。

4) 事業場規模別では、09/10年で見ると、意外なことに、中規模より大規模のほうが絶対数、一人当たり平均逸失労働日数、減少率共に多い/大きい。また、03/04年、09/10年の双方で、大規模は、小規模と比べても、一人当たり平均逸失労働日数が多い。

他方、HSE が2009年に公表した心理社会的労働環境に関する調査報告（Psychosocial Working Conditions in Britain in 2009 HSE 2009）には、以下のような調査結果が記されている。

「2004年から2009年にかけて行われた調査の結果からは、たしかに条件の変化及び上司のサポートの指標では大幅な向上傾向がみられるものの、この期間を通じて心理社会的労働条件が一般的に有意に変化したとまではいえない。2007年の報告では、全人口平均レベルでの改善傾向が顕れているといえるかもしれないが、2008年と2009年の調査結果では、そうした傾向は継続していない。仕事がかかりまたは過度にストレスになっていると答える被用者の数の減少傾向はもはやみられず、職場で積極的なストレス対策がなされていると認識したり、ラインの管理職とのストレス問題についての話し合いがあると報告する被用者の数にほとんど変化がみられない」。

この資料は、HSE が2004年から毎年実施している心理社会的労働条件調査の2009年版であり、同調査は、①仕事上の要求度合い（Demand）、裁量の程度（Control）、上司によるサポート（Managerial Support）、同僚によるサポート（Peer Support）（いわゆる D-C-S モデル）や、②役割（Role）、③人間関係（Relationships）、④条件の変化（Change）の観点からみた心理社会的労働条件の変化をモニターすることを目的に開始されたもので、これらの要素は、HSE がまさに使用者による MSA の実施を通じて改善を図ろうとしてきた労働条件である。

その意味では、イギリスにおける公的ストレス対策の限界が示されているともいえるが、良心的に解釈すれば、MSA の有効性自体が否定されているとまではいえず、雇用户サイドの実施努力により結果が改善される可能性は認めているともいえる。

#### 1.4.5.4 HSE が示す個々の組織レベルでの改善例

上述の通り、今のところ、全国レベルでのデータ上、MSA の効果が有意に認められる状況にあるとはいえないが、HSE のガイダンスには、個々の組織レベルにおいて、MS を参考にした積極的な作業関連ストレス対策により、1.4.2.2.1～1.4.2.2.3 で述べたような負の影響を回避または最小限にとどめることに成功した例が数多くあると記されている<sup>186</sup>。

以下で、当該ガイダンスに掲載されている4例を、原文試訳形式で紹介する。

1) Bradford and Bingley 社の例<sup>187</sup>

この会社のストレス対策の取り組みは、職員の申告を受けた地方環境衛生監視官（EHO:Environmental Health Officer）による査察をきっかけに開始された。査察の結果、強制措置がとられるには至らなかったが、会社は EHO の助けを得つつ、ストレス管理体制の改善のためのアクションプランの策定に取り組んだ。

会社は、データ分析から聞き取りに至る種々の情報源を活用して同社にあるストレス問題の範囲の特定を図り、これを MS に照らして図式化した。こうした情報源の分析からは、作業関連ストレスに繋がるような体系的（制度的）な問題は認められなかったが、仕事上の要求（Demands）や条件の変化（Change）といった基準の周囲に集中する問題が数多く認められた。

そこで、そうした問題の解決のためのアプローチでは、同社の実情に合ったストレス管理計画の構築とその運用に携わる管理者全てを対象とした教育研修に焦点が置かれた。新たなマネジメント体制の基礎として、各部門の管理者がストレスの潜在的要因を特定し、適切な対応手段を見出せるよう、新たなリスクアセスメントツールが採用された。

たしかに、同社のストレス管理の取り組みは、これから始まる長期的な取り組みの第一歩に過ぎないともいえる。しかし、設定目標、長時間労働、組織的な変化を含めた問題群に対しては、即時に可能な介入が数多くある。

最初の取り組みから1年経った時点で、同社のプロジェクトは、既に事業面で明ら

かな利益をもたらしていた。すなわち、（逸失労働時間で計った）ストレスに関連する休業は、ピーク時の75パーセント減となり、逸失賃金のみでも25万ポンド（※日本円で約3125万円）分の損失の削減を同社にもたらした。結果として、この組織は、ほとんどコストをかけずに生産性において1パーセントの利益をあげたことになる。

2) Hinchingsbrooke 国民保健サービス基金の例<sup>188</sup>

この組織では、2003年にストレス関連疾患の罹患者が増加し、国民保健サービスの年次職員調査の結果、職員が受けている作業負荷が、全国民保健サービス基金の上位2割にランクされた。そこで同基金は、HSE の MS の評価ツールを活用した調査を実施した。その調査の結果、2つの基準、すなわち仕事上の要求度合い（Demands）と、それほどには至らないものの、裁量の程度（Control）についても問題が指摘された。

これを受け基金は、2004年の秋、6か月間にわたる「職員の価値向上（Valuing Staff）」キャンペーンを導入した。このキャンペーンには、以下を含む9つの領域での改善策が盛り込まれていた。

- ①管理者対象の教育研修の改善
- ②現場の要請をよりの確に予測して、その要請に見合う人材配置を可能にするような方策（formula）の導入
- ③様々なレベル・方向におけるコミュニケーションの改善
- ④休業管理システムの導入

このキャンペーンは、その実施に要した費用を超える測定可能かつ有意義な (measurable) 結果をもたらした。

①職員の疾病休業が、2003年10月に6パーセントあったが、2005年10月には3.8パーセントにまで減少した。これは、当該機関において実に50万ポンド（※日本円で約6250万円）もの損失が削減されたことを意味する。

②疾病休業が減る一方で、産業保健部門 (Occupational Health) にストレスに苛まれていると愁訴する職員の数が増加した。これは、職員の側に、疾病休業に至る前段階で支援を求めようとする意識が広がったためと解される。

③この基金では、2003年時点において、消化されない長期休暇 (vacance) が随分とあったが、2005年までに、対象者の選抜システムをパスした申込者が待機する状態にまで至った。このことから、当該病院（基金）の雇用者としてのイメージが改善したことが窺われる（※下線は報告者が添付した）。

④生産性はかなりの程度向上した。患者の待ち時間が減り、患者の数が増えた。

### 3) Somerset 地区協議会の例<sup>189</sup>

この機関は、もとより疾病休業問題の存在を認識しており、その中には作業関連ストレスに関係するものもあった。そこで、2001年の秋に「職業生活の質 (Quality of Working Life)」と題するプロジェクトを立ち上げることにより、この問題に対処することとした。この計画には、この問題に関わる重要な職員を理事会メンバーに

参加させる、徹底したストレス測定を実施する、その結果を介入に活用する、こうした活動の費用対効果を監視する、といった策が盛り込まれた。

その結果、疾病休業水準が低下し（2001/02年の10.75日が2004/05年には7.2日へ）、2年間で約157万ポンド（※日本円で約1億9625万円）の損失削減が実現した。

### 4) Nortfork 地区協議会の例<sup>190</sup>

この協議会は、約6500名の教員を雇用しており、ストレスは休業や職員入れ替わりの代表的要因であると認識していた。そこで、HSE の作業関連ストレスにかかるリスクアセスメント手法を基礎に、学校対象の快適化計画を開発し、運用を開始した。

その結果、教員の作業関連ストレスに起因する疾病による逸失勤務時間は、2005年の夏学期には、2004年の夏学期との比較で40パーセントも減少した。

#### 1.4.6 問題点、発展可能性と克服すべき課題

##### 1.4.6.1 指摘されている問題点

##### 1.4.6.1.1 Kompier の示唆する総合的な問題点

ノッティンガム大学の研究グループが執筆した HSE 発刊の報告書でも詳しく採り上げられているように<sup>191</sup>、MSA に関する幾多の批評の中でも、最も説得的なものの1つに、2004年に公刊された Kompier<sup>192</sup>がある。彼は、リスク管理の変形ともいえる MSA について、(その当時)

以下の5つの問題点を指摘していた。

1) 基準の不明確性

Cousins et al.には、初期の開発検討会において、「達成されるべき条件」のいくつか、すなわちその基準自体が、非常に一般的で曖昧に過ぎると捉えられていたと記されている。好例は、基準内で繰り返し使われている「個人が苦情を申し立てるシステムが存在する」との要件である。このような要件では、肯定も否定も困難であろう。

2) 評価ツールの心理測定的特性の未開発

評価ツールには高いレベルの表面的妥当性 (face validity) があるが、実務で活用されるためには、その心理測定的特性がさらに開発されるべきと感ぜられる。この問題は、Main<sup>193</sup>を含め、他の学者からも度々指摘されてきた。

3) リスク評価ツールと基準の関係の不明確さ

過去の様々な報告を踏まえると、この点が十分に明確でない。また、個々の基準値がやや恣意的で、意思決定ルールによる十分な裏付けがないようにも感ぜられる<sup>194</sup>。

4) 基準値 (threshold) にかかる科学的根拠の脆弱性

たしかに、組織の成長支援を可能にする尺度を基準に採ることが最も有効な可能性が高いが、その科学的根拠が脆弱であることは否めない。もっとも、そうした基準値に関する疑問は心理社会的危険源に特有のものではなく、その決定は社会的パートナー間の合意に基づいてなされるべき

である（それが共同的問題解決手法とも一貫する）（※下線は報告者が添付した）。

5) 介入の現実を想定した指針整備やその前提となる調査の不充分さ

MSA 開始直後の論文 (Cousins ら、Mackay ら<sup>195</sup>) に徴する限り、組織がリスク調査を行い、その結果を基準や達せられるべき条件と比較することによって、確たる介入指針が十分に得られるかが明らかでない。この点は、未だ臨床的に精査されていない。22の企業が実験的な調査対象とされた経緯があるものの、実際に介入が実施されたか否か（仮に実施された場合、どのような類のものが、どのように実施されたか）も、介入の結果も判明していない。

1.4.6.1.2 Daniels らによる最新著作の示唆

2012年5月に刊行された Daniels ら<sup>196</sup>には、MSの問題点について、実務・理論の両面にわたり、以下のような記載がある。もっとも、基本的にはMSAに肯定的な立場に立っており、問題点というより改善課題の抽出という性格が強い。

1.4.6.1.2.1 実務面

MSAの手続上の問題点については、その導入初期に社会奉仕団体での実験で調査されていたが<sup>197</sup>、その後、これら以外での機能を評価するため、9つの事例検討と500の組織調査からデータが収集された (Broughton ら<sup>198</sup>)。

その結果特定されたMSA実施上の障害要素 (barriers) は、前者の実験的調査結

果とほぼ一致していた。すなわち、①資源、情報、教育訓練の不足、②改革実施への意欲の欠如、③上級管理職 (senior management) の協力の欠如、④ストレス状況に関する開示性の欠如が含まれていた。逆に、その促進要素 (enablers) の中には、①ストレスや休業問題に関する方針の存在、②管理職の関与および改革実施への主体的な参加 (commitment)、③予防的取り組み、④的確なデータの収集、⑤ (外部支援を含め) 支援体制の整った環境が含まれていた。その他、(国内 (UK) や EU の政策立案者、研究者、実務家を含めた) MS に関する専門家の見解や、彼らの認識する MS の有益性や現場適応性を整理した研究もある (HSE<sup>199</sup>)。

本書の中では、Bourbonnais らが、MS に関する調査から明らかとなった介入上の阻害要素と促進要素を論証しているが<sup>200</sup>、そこでは、矯正施設 (correctional establishment) における介入調査の結果が引用され、①上級管理職による支援、②相応の財政的、人的資源の存在および割当、③ (関係情報の) 開放性、④信頼関係、⑤自主的な関与、⑥意思疎通に加え、⑦先例のデータ収集を含めた確実な根拠に基づく方法論の重要性が強調されている。また、この例だけでなく、その他の産業や施設における同様の調査を踏まえて研究者や実務家が発する提言は、現場での介入の成否には、一定範囲における何らかの手法や背景が関係している、という点でほぼ一致しているように思われる。

そこで以下では、MSA の実施に際しての阻害要素のいくつかを4つの見出し (①組織的背景 (organizational context)、②

資源 (resource)、③実施手続の支援 (implementation)、④適格性 (competence)) に集約して論じる。

#### 1) 組織的背景

HSE の評価ツールは、作業関連ストレスを対象とする MS の一部として、6つのストレス要因 (①仕事上の要求、②仕事上の裁量、③支援、④職場の人間関係、⑤役割の明確性、⑥変化の管理) を調査するために開発された35項目の質問紙から成るが、その焦点がわずか6つの心理社会的な危険源に絞られてしまったことから、調査の感度 (sensitivity) や、調査の結果なされる組織的背景に対する介入の可否や方法等の決定に問題が生じることとなった。例えば、専門家からは、密接な意思疎通、支援、参加、フィードバックがあり、フォーカスグループ (※情報の収集を目的に作られる少人数のグループ (三柴注)) の実施が容易な小規模組織に対しては、より焦点を絞った、シンプルで、質問紙を用いないアプローチが求められる可能性が指摘されてきた<sup>201</sup>。要は、1つのモデルが全てのリスク調査や管理に適合するとは限らないということである。リスク管理は、むしろ、異なる組織的ニーズ、環境、資源に適応し得るものでなければならぬ。既に指摘されているように、組織の中には、従前の取り組みの枠内でMSAに適応するための最善の方法について困惑するところも少なくないであろう。そうしたところは、MSに組織的に従うことができなくなるか、特定のニーズに形だけ合わせる結果になりかねない (Cox ら、HSE、Tyers ら<sup>202</sup>)。MSの手続は、予防的 (preventative) にも事後対応的

(reactive)にもツールとして用いられ得るものだが、その程度もまた、組織により異なる(Broughtonら<sup>203</sup>)。柔軟で適応性の高い手続であれば、より効果的であり、かつ事業主や組織の「学び」を促進できるであろう。

#### 2) 資源

第2に、介入段階で様々な障害に直面する組織も少なくない(HSE、Tyersら<sup>204</sup>)。この実務上典型的な障害は、欧州レベルの事例検討でも確認されている(例えば、European Agency for Safety & Health at Work, 2009<sup>205</sup>)。MSの実施を複雑で困難にするような要素は数多く、その中には、資源の不足、組織の規模や構造、モチベーション維持の難しさ、MSの手続の伝達の難しさなどが含まれる(Coxら、HSE、Tyersら<sup>206</sup>)。

#### 3) 実施手続の支援

第3に、実務家の多くが、MSの手続を支援するための柔軟で包括的な「工具箱(toolbox)」が開発されることが望ましいと指摘してきた(Coxら<sup>207</sup>)。そうした工具箱は、組織的背景やニーズに適應でき、補完的な調査ツール、ガイダンス、実例や、MSを実施するために必要なスキルや適格性(competence)の向上を支援する(組織的な)意思決定ルールを含むことが望まれる。模範的な実践モデルや過去の経験をクローズアップすることにより、知識の蓄積や組織による学びを支援することは十分に可能であろう。

#### 4) 適格性

第4に、MSの実施・機能状況を評価するための調査において、組織内の人的・物的資源、役割、適格性と業務遂行能力の形

成に関する問題が、たびたび指摘されてきた(Broughtonら、Coxら、HSE、Tyersら<sup>208</sup>)。上級管理職の主体的参加は、リスク調査の成功にとって鍵となる重要な要素ではあるが、実際の作業担当者がMSを実施し、上級管理職に関連する情報を報告するうえで必要な経験や適格性を欠いていることも少なくないであろう。したがって、管理者の主体的参加や実務担当者の適格性を育むことは、組織のMSに関する業務遂行能力の形成にとって最優先課題であり、それらはその組織で実効性を持つ統一的な方針によってカバーされ得る。また、MS導入の初期には、組織が利用できる外部支援機関があつて、多くの組織が活用していた。そうした専門家の介入サービスや専門知識の提供による支援の継続は、とても重要であり、好意的に受け止められる可能性が高い(HSE<sup>209</sup>)。組織の業務遂行能力を育成するその他の方法として、外部の労働衛生サービスを増強する、すなわちリスク調査よりも各組織における職務の設計(job design)、教育、高いレベルの意思決定などの本質的対策へと機能を拡大させることや、彼ら(：外部労働衛生サービス)に必要なスキル、適格性、知識を身につけさせるなどの方法が挙げられる。これには、組織・健康管理面でのスキルのみならず、交渉や分析のスキルも含まれる可能性がある(Broughtonら<sup>210</sup>)。

以上を整理すると、結論的に、MSが利便性の高い枠組みを提供し(Tyersら<sup>211</sup>)、優れた衛生管理の原則や組織管理の取り組みを体現していること(HSE<sup>212</sup>)については一般的なコンセンサスを得られている。しかし、実務家間で



は、「MSA は、理論的にはうまく機能しているが、実務的にはそうもいきれない」、との意見が大勢を占めている (HSE<sup>213</sup>)。既に述べたように、MSA は、ストレス問題や、その問題の特定や対策への積極的取り組みへの意識を高めること、ストレスが被用者に与える影響や管理者教育 (の重要性) についての理解に大いに貢献した (Tyers ら<sup>214</sup>)。一方で、実務家的視点からは、実施の質、その実施を支えるための資源、スキル、適格性という点で、未だ克服すべき課題が残っている (Cox ら、HSE<sup>215</sup>)。

#### 1. 4. 6. 1. 2. 2 理論面

MS は、その開発作業の直後から盛んに行われた作業関連ストレスに関する調査の取り組みを受けて発展してきた経緯がある (Rick ら<sup>216</sup>)。この調査の取り組みは、1960年代から組織調査において支配的だったものだが、今現在も専門文献を席卷している。この取り組みは、職務の性格に関する調査に基づいているが、その調査は、まるで労働者から独立した存在かのように、さまざまな厚生水準やストレス関連問題の指標との関係を対象としている。この関係は、時に「人格」のような労働者の個人的性格に関する統計的管理により調査されたり、労働者の個人的性格との統計的な相関関係により調査されることもある。Daniels(2011)<sup>217</sup>は、MS の科学的根拠を支える4つの主要な前提を列挙し、それらの妥当性に疑問を呈している。

うち第1は、職務の性格は、客観的かつ比較的安定的な要素だという前提である。

たしかに、この前提がなければ、一定期間内の一時点における職務の負の性格への労働者のばく露を調査し、将来の一定期間内の一時点でそれを最小化するための手続を開発することは不可能となるだろうし、このことは、同じ職務に従事している他の労働者にも同様に当てはまる。しかし、エビデンスの示唆に徴する限り、職務の性格は、客観的でも安定的でもない。この点に疑問を呈する見解の中には、職務の性格について、自己申告式の調査が広く活用されていることを指摘するものがあり (Daniels<sup>218</sup>)、現に、MS の評価ツールは自己申告式である。その代替的方法も、何の工夫もないとか、従来の考え方の延長に過ぎないとして批判されて来た (Daniels<sup>219</sup>)。

とはいえ、・・・・・・(未了)・・・・・・。

#### 1. 4. 6. 1. 3 ノッティンガム大学の研究グループによるリスク管理手法に関する批判の整理

先述の通り、ノッティンガム大学の研究グループは、少なくとも従前は MSA の推進に積極的な立場にあったと解されるが、MS が採用するリスク管理手法への批判についても、以下のように整理している<sup>220</sup>。もっとも、いずれも反論可能か今後の克服課題であって、MSA の土台を揺るがすものではないと捉えられている。

今や、多くの応用心理学者や安全衛生の専門家が、ストレスに関するものを含め、職場の健康問題へのリスク管理手法の活用の有効性を認めているが、中にはそれを不適切とする者もいる。

例えば、Rick&Briner<sup>221</sup>は、ストレスのプロセスが本質的に心理学的な性格を持つこと、危険源と（健康）障害の関係が不明確なことを理由に、（当初は身体的な危険源を念頭に開発された）リスク管理手法は適切でない<sup>と示唆している</sup>（※下線は報告者が添付した）。リスク管理手法の活用に反対の立場を代表するこの見解には、支えとなるポイントがある。それは、リスク管理手法には1つの形態しかなく、ひとたび身体的な危険源での活用を想定して開発されると、何ら修正されることもなく心理社会的危険源にも活用される、という暗黙の主張である。しかし実際には、リスク管理にも危険源の種類に応じて多様性があり、それこそが各職場における安全衛生上の基本方針（philosophy）または枠組み（framework）に他ならない。

とはいえ、MSAに関連してHSEが開発したリスク管理手法には、より有力な批判がある。主なものの1つは、リスク調査とリスク低減の背景依存性（context-dependency）や、既存の方法論を問題視している。（MSAを含めた）ほとんどのリスク管理の方法論は、定義づけられた特定の職場もしくはシステム、作業集団に焦点を絞るか、既存の設備や手続に依拠するものとなっている。これは、危険源の性格、それに依拠して必要となる管理手段が、そのレベルで特定されるからである。これらはやはり背景依存であり、その背景依存は、リスクに基づく特定の労働衛生のアプローチとそれより広いポピュレーション・アプローチに区別される。この際、後者は、作業に関連する健康問題を管理するには不適切であり、誤った適用がなされ

ると、当事者個人にさらなる被害をもたらす可能性もある（ADAmSら<sup>222</sup>）。

MSAが抱える核心的な問題の1つは、「1つのモデルが全てのケースに適合するのか（does one size fit all?）」、あるいは、そもそもその調査モデルやツールを個々の作業の背景や集団に適合させることが適当なのか、という点にある（※下線は報告者が添付した）。これに対しては、これまでに2つの主張が提起されて来た。うち第1は、主要な心理社会的危険源は、作業集団、組織のレベル、業種といった属性を問わず、ほとんどの形態の作業に共通して存在することを示唆する高いレベルの分析結果があるので、「レベルの高い」モデルやツールであれば、あらゆる形態の作業に適用可能（すなわち、one size can fit all）というものである。第2は、背景依存を容認すると、あまりに複雑になりすぎ、組織内での簡便な活用が困難な手続を生み出してしまふ、という実務上の懸念である。

#### 1.4.6.2 今後の発展可能性と課題

##### 1.4.6.2.1 踏まえるべき環境条件の変化

ノッティンガム大学の研究グループは、HSEの委託調査報告書において以下のように述べ、今後のMSAの発展には、個々の組織における労働安全衛生とその組織の経済・経営事情に加え、それらを取り巻くマクロレベルでの経済情勢との関係を重視することが必要と説いている。その限りでは当然の理とも言えるが、グローバルな自由市場の競争条件を前提に、個人の健康に関する組織の責任という保護的・消極的姿勢から、組織的行動管理（\*高い透明性、

説明責任、組織のガバナンスの改善、分権化・独立採算制の活用、調達ガイドラインの強化、成果及び財政貢献を管理し追跡するための新しい手法、知識管理の強化、適切な多様性を有する適切な人材の確保、より良い環境・社会的セーフガードの実施、健全なリスク管理等に代表される自律性や効率性の確保による新たな管理手法のことの進展による個人・組織レベルでのパフォーマンスの向上という自立的・積極的姿勢への転換を説いている点に斬新さ（と一種の危うさ<sup>223</sup>）を認めることができる。

組織的な安全衛生環境は、旧来の概念や認識への挑戦を伴う経済的考慮に影響される度合いが大きくなってきている。このような考え方の変化は、EU法に顕在化して来ている。今や、組織レベルでは、経済的な議論が、労働安全衛生に関する意思決定において、以前より大きな役割を果たすようになってきている。結果的に、衛生管理に関する措置を講じる際には、以前より事業の実情に注目する必要が生じている。こうした議論は、ブラック報告の説くところとも一致する。また、グローバルな自由市場の競争条件下にある組織の思考をより良く理解する必要性を説くものでもある。このような労働衛生管理をめぐる現実の変化は、世界中で生じている現象である<sup>224</sup>。

現在の経済環境下において、組織に対し、被用者がばく露する長期的な危険源を減らし得るという口上のみで法令や法令外の施策（instruments）の遵守を説得することは、ますます困難になって来ている（※下線は報告者が添付した）。少なくとも

もいくつかの業種では、組織の考え方が、継続的改善ではなく、「充たすべき最低条件としての安全状態のいかん」や、安全衛生措置がもたらす「実際のパフォーマンス」、そしてそれらの措置が最低基準の達成にどう貢献するかの評価に焦点が置かれるようになってきていることが、証拠示されている。こうした考え方の変化は、おそらく、個々人の健康に対する組織の配慮（concern）や責任から、組織的行動管理や個人・組織のパフォーマンスへと議論の対象が変化してきていることを示しているように思われる。また、個人がばく露する危険源を組織が排除・低減するという発想から離れるという根本的な変化をも示していると解される（※下線は報告者が添付した）<sup>225</sup>。

#### 1.4.6.2.2 一般論

ノッティンガム大学の研究グループの手によるHSEの委託調査報告書によれば、MSが採用するリスク管理のアプローチは、作業に関連する筋骨格系障害を代表とする他の労働衛生上の問題の管理とも共通項が多いことが判明して来ているため、今後、理論面、実務面の双方で統合を進めることなどにより、アブセンティズム（absenteeism：常習的な遅刻や欠勤による生産性の低下傾向）やプレゼンティズム（presenteeism：疾病障害り患者の無理な出勤による生産性の低下傾向）の管理のほか、組織的なパフォーマンスを測る指標にも転用可能なツールとして、大きなパフォーマンスを生む可能性がある<sup>226</sup>。

そして、それを実現し、ひいては目下の経済環境にも対応できる組織形成を図るた

めの条件として、以下の3点が挙げられている<sup>227</sup>。

①HSEによる労働衛生管理の取り組みが、理論的にも実務的にも、より統一的で一貫したものとされること

この点に関しては、以下のような事柄が問われる。

ア MSの手法は、作業関連ストレス対策の手段として真に有用で実務的なものか？

イ それは、一般的な労働衛生上の問題にも役立つか？

ウ 一般に、何が健康を脅かし、それを職場で管理するにはどうすればよいのか？

エ 統一的な取り組みを実施すれば、本当に費用対効果は高まるのか？

また、労働衛生管理に関する現在および将来の組織的な意思決定に大いに注目する必要がある。

②HSEによるアプローチの経済的、法的背景（脈絡）について、より広く深く理解されること

③イギリス（UK）における考え方の展開を、EUのモデルや政策展開の中に位置づけること

1.4.6.2.3 中小企業への適用可能性  
（未了）

1.4.6.2.4 不調者の復職を含めた個別事例管理への適用可能性  
（未了）

1.5 法の管轄機関・執行権限者

1.5.1 HSWAの関連規定

1.5.1.1 HSWA第11条

（試訳）（未了）

(1) It shall be the general duty of the Executive to do such things and make such arrangements as it considers appropriate for the general purposes of this Part.

(2) In connection with the general purposes of this Part, the Executive shall—

(a) assist and encourage persons concerned with matters relevant to those purposes to further those purposes;

(b) make such arrangements as it considers appropriate for the carrying out of research and the publication of the results of research and the provision of training and information, and encourage research and the provision of training and information by others;

(c) make such arrangements as it considers appropriate to secure that the following persons are provided with an information and advisory service on matters relevant to those purposes and are kept informed of and are adequately advised on such matters—

(i) government departments,

(ii) local authorities,

(iii) employers,

(iv) employees,

(v) organisations representing employers or employees, and

(vi) other persons concerned with matters relevant to the general purposes of this Part.

(3) The Executive shall submit from time to time to the Secretary of State such proposals as the Executive considers appropriate for the making of regulations under any of the relevant statutory provisions.

(4) In subsections (1) to (3)—

(a) references to the general purposes of this Part do not include references to the railway safety purposes; and

(b) the reference to the making of regulations under the relevant statutory provisions does not include a reference so far as the regulations are made for the railway safety purposes.

(5) It shall be the duty of the Executive—

(a) to submit to the Secretary of State from time to time particulars of what it proposes to do for the purpose of performing of its functions;

(b) to ensure that its activities are in accordance with proposals approved by the Secretary of State; and

(c) to give effect to any directions given to it by the Secretary of State.

(6) The Executive shall provide a Minister of the Crown on request—

(a) with information about its activities in connection with any matter with which the Minister is concerned; and

(b) with advice on any matter with which he is concerned, where relevant expert advice is obtainable from any of the

officers or servants of the Executive, but which is not relevant to the general purposes of this Part.

#### 1.5.1.2 HSWA 第12条

(試訳) (未了)

(1) The Secretary of State may approve any proposals submitted to him under section 11(5)(a) with or without modifications.

(2) The Secretary of State may at any time give to the Executive—

(a) such directions as he thinks fit with respect to its functions, or

(b) such directions as appear to him requisite or expedient to give in the interests of the safety of the State.

(3) The Secretary of State may not under subsection (2) give any directions with regard to the enforcement of the relevant statutory provisions in any particular case.

(4) The reference to directions in subsection (2)(a)—

(a) includes directions modifying the Executive's functions, but

(b) does not include directions conferring functions on the Executive other than any functions of which it was deprived by previous directions given under subsection (2)(a).

#### 1.5.1.3 HSWA 第13条

(試訳) (未了)

(1) Subject to subsection (2), the Executive shall have power to do

anything which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the performance of its functions, including a function conferred on it under this subsection.

(2)The power in subsection (1) shall not include the power to borrow money.

(3)The Executive may make agreements with a government department or other person for that department or person to perform any of its functions, with or without payment.

(4)Subject to subsections (5) and (6), the Executive may make agreements with a Minister of the Crown, with a government department or with a public authority to perform functions exercisable by that Minister, department or authority, with or without payment.

(5)The functions referred to in subsection (4)—

(a)in the case of a Minister of the Crown, include functions not conferred by an enactment;

(b)shall be functions which the Secretary of State considers can be appropriately performed by the Executive; and

(c)do not include any power to make regulations or other instruments of a legislative character.

(6)The Executive may provide services or facilities, with or without payment, otherwise than for the general purposes of this Part, to a government

department or public authority in connection with the exercise of that department's or authority's functions.

(7)The Executive may appoint persons or committees of persons to provide it with advice in connection with any of its functions and, without prejudice to subsection (8), it may remunerate these persons.

(8)The Executive may, in connection with the performance of its functions, pay to any person—

(a)travelling and subsistence allowances, and

(b)compensation for loss of remunerative time.

(9)Any amounts paid under subsections (7) and (8) shall be such as may be determined by the Secretary of State, with the approval of the Minister for the Civil Service.

(10)The Executive may—

(a)carry out, arrange for, or make payments for the carrying out of, research into any matter connected with its functions, and

(b)disseminate or arrange for or make payments for the dissemination of information derived from this research.

(11)The Executive may include, in any arrangements made for the provision of services or facilities under subsection (6), provision for the making of payments to the Executive, or any person acting on its behalf, by other parties to the arrangements and by

persons using those services or facilities.

1. 5. 1. 4 附則第2条  
(試訳) (未了)

*THE HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE*

1The Executive shall consist of—

- (a)the Chair of the Executive, and
- (b)at least seven and no more than eleven other members (referred to in this Schedule as “members”).

2(1)The Secretary of State shall appoint the Chair of the Executive.

(2)The Secretary of State shall appoint the other members of the Executive according to sub-paragraph (3).

(3)The Secretary of State—

(a)shall appoint three members after consulting such organisations representing employers as he considers appropriate;

(b)shall appoint three members after consulting such organisations representing employees as he considers appropriate;

(c)shall appoint one member after consulting such organisations representing local authorities as he considers appropriate; and

(d)may appoint up to four other members after consulting, as he considers appropriate—

(i)the Scottish Ministers,

(ii)the Welsh Ministers, or

(iii)such organisations as he considers appropriate, including professional bodies, whose activities are concerned with matters relating to the general purposes of this Part.

(4)Service as the Chair or as another member of the Executive is not service in the civil service of the State.

(5)The Secretary of State, with the approval of the Chair, may appoint one of the other members appointed under sub-paragraph (2) to be the deputy chair of the Executive.

*TERMS OF APPOINTMENT OF THE EXECUTIVE*

3Subject to paragraphs 4 and 5, a person shall hold and vacate office as the Chair or as another member according to the terms of the instrument appointing him to that office.

4The Chair or any other member of the Executive may at any time resign his office by giving notice in writing to the Secretary of State.

5The Secretary of State may remove a Chair or other member who—

(a)has been absent from meetings of the Executive for a period longer than six months without the permission of the Executive;

(b)has become bankrupt or has made an arrangement with his creditors;

(c)in Scotland, has had his estate

sequestrated or has made a trust deed for creditors or a composition contract;

(d)has become incapacitated by physical or mental illness; or

(e)is otherwise, in the opinion of the Secretary of State, unable or unfit to carry out his functions.

*REMUNERATION OF MEMBERS*

6(1)The Executive shall pay to each member such remuneration and such travelling and other allowances as may be determined by the Secretary of State.

(2)The Executive shall pay to, or in respect of, any member, such sums by way of pension, superannuation allowances and gratuities as the Secretary of State may determine.

(3)Where a person ceases to be a member otherwise than on the expiry of his term of office, and the Secretary of State determines that there are special circumstances which make it right that he should receive compensation, the Executive shall pay to him such amount by way of compensation as the Secretary of State may determine.

*PROCEEDINGS OF THE EXECUTIVE*

7(1)The Executive may regulate its own procedure.

(2)The validity of any proceedings of the Executive shall not be affected by any vacancy among the members or by any defect in the appointment of a member.

(3)The Executive shall consult with the

Secretary of State before making or revising its rules and procedures for dealing with conflicts of interest.

(4)The Executive shall from time to time publish a summary of its rules and procedures.

*STAFF*

8(1)The Executive shall, with the consent of the Secretary of State, appoint a person to act as Chief Executive on such terms and conditions as the Secretary of State may determine.

(2)The Executive shall appoint such other staff to the service of the Executive as it may determine, with the consent of the Secretary of State as to numbers of persons appointed and as to the terms and conditions of their service.

(3)The Executive shall pay to the Minister for the Civil Service at such times as that Minister may direct, such sums as the Minister may determine in respect of any increase attributable to this paragraph in the sums payable out of monies provided by Parliament under the Superannuation Act 1972.

(4)A person appointed to the staff of the Executive may not at the same time be a member of the Executive.

(5)Service as a member of staff of the Executive is service in the civil service of the State.

*PERFORMANCE OF FUNCTIONS*

9(1)Subject to sub-paragraphs (2) to (4),



anything authorised or required to be done by the Executive (including exercising the powers under this paragraph) may be done by—

(a) such members of the Executive or members of staff of the Executive as the Executive considers fit to authorise for that purpose, whether generally or specifically; or

(b) any committee of the Executive which has been so authorised.

(2) Sub-paragraph (1)(b) does not apply to a committee whose members include a person who is neither a member of the Executive nor a member of staff of the Executive.

(3) The Executive—

(a) shall authorise such of its members of staff as it considers fit to authorise for that purpose, to perform on its behalf those of its functions which consist of the enforcement of the relevant statutory provisions in any particular case; but

(b) shall not authorise any member or committee of the Executive to make decisions concerning the enforcement of the relevant statutory provisions in any particular case.

(4) The Executive shall not authorise any person to legislate by subordinate instrument.

(5) The Executive shall publish any authorisations which it makes under

this paragraph.

*ACCOUNTS AND REPORTS*

10(1) It shall be the duty of the Chief Executive—

(a) to keep proper accounts and proper records in relation to the accounts;

(b) to prepare in respect of each accounting year a statement of accounts in such form as the Secretary of State may direct with the approval of the Treasury; and

(c) to send copies of the statement to the Secretary of State and the Comptroller and Auditor General before the end of November next following the accounting year to which the statement relates.

(2) The Comptroller and the Auditor General shall examine, certify and report on each statement referred to in sub-paragraph (1)(c) and shall lay copies of each statement and his report before each House of Parliament.

(3) As soon as possible after the end of the accounting year, the Executive shall make to the Secretary of State a report on the performance of the Executive's functions during the year.

(4) The Secretary of State shall lay the report referred to in sub-paragraph (3) before each House of Parliament.

(5) In this paragraph, "accounting year" means the period of 12 months ending with 31st March in any year; but the first accounting year of the Executive

shall, if the Secretary of State so directs, be of such other period not exceeding 2 years as may be specified in the direction.

*SUPPLEMENTAL*

11The Secretary of State shall not make any determination or give his consent under paragraph 6 or 8 of this Schedule except with the approval of the Minister for the Civil Service.

12(1)The fixing of the common seal of the Executive shall be authenticated by the signature of the Chair or some other person authorised by the Executive to act for that purpose.

(2)A document purporting to be duly executed under the seal of the Executive shall be received in evidence and shall be deemed to be so executed unless the contrary is proved.

(3)This paragraph does not apply to Scotland.

1. 5. 1. 5 HSWA 第 1 4 条

(試訳) (未了)

(1)This section applies to the following matters, that is to say any accident, occurrence, situation or other matter whatsoever which the Executive thinks it necessary or expedient to investigate for any of the general purposes of this Part or with a view to the making of regulations for those purposes; and for the purposes of this subsection

(a)those general purposes shall be

treated as not including the railway safety purposes; but

(b)it is otherwise immaterial whether the Executive is or is not responsible for securing the enforcement of such (if any) of the relevant statutory provisions as relate to the matter in question.

(2)The Executive may at any time—

(a)investigate and make a special report on any matter to which this section applies; or

(b)authorise another person to investigate and make a special report into any such matter.

(2A)The Executive may at any time, with the consent of the Secretary of State, direct an inquiry to be held into any matter to which this section applies.

(3)Any inquiry held by virtue of subsection (2A) above shall be held in accordance with regulations made for the purposes of this subsection by the Secretary of State, and shall be held in public except where or to the extent that the regulations provide otherwise.

(4)Regulations made for the purposes of subsection (3) above may in particular include provision—

(a)conferring on the person holding any such inquiry, and any person assisting him in the inquiry, powers of entry and inspection;

(b)conferring on any such person powers of summoning witnesses to give evidence or produce documents and power to take evidence on oath and administer oaths

or require the making of declarations;

(c) requiring any such inquiry to be held otherwise than in public where or to the extent that a Minister of the Crown so directs.

(5) In the case of a special report made by virtue of subsection (2), or a report made by the person holding an inquiry by virtue of subsection (2A), the Executive may cause the report, or so much of it as the Executive thinks fit, to be made public at such time and in such manner as it thinks fit.

(6) The Executive—

(a) in the case of an investigation and special report made by virtue of subsection (2) above (otherwise than by an officer or servant of the Executive), may pay to the person making it such remuneration and expenses as the Secretary of State may, with the approval of the Minister for the Civil Service, determine;

(b) in the case of an inquiry held by virtue of subsection (2A) above, may pay to the person holding it and to any assessor appointed to assist him such remuneration and expenses, and to persons attending the inquiry as witnesses such expenses, as the Secretary of State may, with the like approval, determine; and

(c) may, to such extent as the Secretary of State may determine, defray the other costs, if any, of any such investigation and special report or inquiry.

(7) Where an inquiry is directed to be held by virtue of subsection (2A) above into any matter to which this section applies arising in Scotland, being a matter which causes the death of any person, no inquiry with regard to that death shall, unless the Lord Advocate otherwise directs, be held in pursuance of the Fatal Accidents and Sudden Deaths Inquiry (Scotland) Act 1976.

### 1.5.2 MSを用いた監督指導の実際

#### 1.5.2.1 概要

HSEの安全衛生監督官(inspectors)は、調査に当たって監督ツールを用い、作業関連ストレスの観点から組織的なパフォーマンスの評点(score)を行う。この監督ツールは、以下の2つの要素から成る。

- ・ 問題解決志向の備忘録(an aide memoire)
- ・ パフォーマンス評価指標(A set of performance indicators)<sup>228</sup>

監督指導の実際については、厚生労働省の石津克己氏(元在英国日本国大使館書記官、現職業安定局派遣・有期労働対策部企画課課長補佐)の2010年3月時点での調査から、以下の事柄が判明している。

- 1) メンタル・ヘルス対策を目的とした監督の方法は、現時点においては、メンタル・ヘルスの維持向上の観点から職場の環境を整備していくよう事前に指導するという方法によっている。具体的には、安全衛生監督官が事業場を臨検し、上述の法令の規定に関連してMSに沿って、職場のリスク調査を行うよう指導し、これに従わない雇用者に対しては改善命令(improvement

notice) を発し、改善報告の提出を求めるとともに、一定期間経過後に事業場を再度臨検し、改善措置を確認するという手順になる。

2) MS を利用した臨検及び指導は、2004年から2009年までの5年間で延べ約1,600事業所に及んだが、実際に臨検した事業所数は、約1,000事業所であった。なお、その約半数は2009年に行われた。

3) 雇用者がリスク調査を怠った事実が確認された場合、その事実のみを以てHSWA第2条第1項違反に該当する事件として検察官に送致し(つまり事前送致)、刑法犯として処罰する可能性も、法的には否定されていない。

4) HSE は、現段階では、より多くの事業主に対してメンタル・ヘルス対策の重要性に関する認識を持たせていく段階であり、特定少数の雇用者に対して刑事罰を課すことは不相当との認識の下、同人への措置を改善命令にとどめていたが、報告者が2012年11月に行った HSE の担当者へのインタビューによれば、現段階までに計4件の刑事罰が下され、いずれもリスクアセスメントの不履行によるものであったという(雇用者がメンタルヘルス対策を怠ったことが原因となり労働者の不調が発生したという因果関係を証明する法的証拠を監督官が収集し、事件として検察官に送致することも理論上可能だが、現時点では実務上困難と認識されている)。

#### 1.5.2.2 問題点と講じられた対策

イギリス(UK)では、1833年の工場法の制定期以来、事務所や商店は、労働保

護を要するリスクがさほど小さくなく、地方の環境衛生行政に委ねるほうが効率も良い、ということで、国法の規制対象は、工場などに限られてきた。この傾向は、1949年のILO第88号条約(労働監督条約)の批准、1974年のHSWA制定によっても変わることはなく、「リスクに応じた役割分担」という呼び声で慣行化してきた。その背景には、博士号取得者を含め、関係領域の専門家を擁し、高い専門性に基づいて施策を立案、遂行する中央機関と、少ない人員で多領域の職務をカバーする地方機関の間の信頼関係の壁も寄与してきたと解される。しかし、同じ業種でも事業場内の些細な違いにより管轄が決まること(例えば、小売業の商店の場合、商店主の居住用家屋との一体性の程度により中央の監督になることもあれば、地方の監督になることもある)や、家内労働は、一般に労働保護上のリスクが低いにもかかわらず国の管轄となることなどの弊害が指摘されていたうえ、メンタルヘルス対策が実施されるとなると、旧来の管轄区分は、いよいよ現実的妥当性を失うこととなり、「歴史的事故」(historic accident)として、自嘲的となっていた。

そこで同国では、両者のパートナーシップを強化すべく、様々な対策が講じられてきた。

例えば、2003年には、HSEが、「HSEと地方公共団体の関係の見直し」(Review of the relationship between the Health and Safety Executive and Local Authorities)と題する文書を公表し、①地方公共団体に一元化する、②HSEに一元化する、③現行の分担体制を維持する、④業種別分担から事業場規模別分担に改める、