

第12次労働災害防止計画の策定に向けた論点

1. 労働災害をめぐる現状

- 労働災害の発生件数は、33年ぶりに2年連続増加する状況になっており、今年に入ってもその増加傾向に歯止めがかかっていない。建設業、製造業など、これまで重点的に取り組んできた業種は、件数自体は減少してきているものの、依然として死亡災害をはじめとする重篤な災害が発生している。これに加えて、第三次産業や陸上貨物運送業は減少が見られず、労働災害全体に占める割合が増加傾向にある。
- 業務上疾病も10年あまり横ばいの状況が続いており、依然としてメンタルヘルス不調や過重労働による健康障害が深刻な状況にあるとともに、高齢化により介護分野のニーズが高まる中、業務上疾病の6割を占める腰痛の予防が喫緊の課題となっている。これらに加え、未規制化学物質対策、東電福島第一原発事故の復旧作業対策、熱中症対策、受動喫煙対策など、対応すべき課題は多い。
- このほか、社会環境の変化に伴う課題として、高年齢労働者による労働災害の増加、非正規労働者の割合の増加による安全衛生管理の複雑化といった課題も生じている。
- 労働災害の増加傾向に歯止めをかけ、業務上疾病を減少させていくためには、取り組むべき対策について、選択と集中によりメリハリのある重点化を進めるとともに、行政、労働災害防止団体、業界団体などが連携し合い、協働して取り組んでいくことが必要となっている。
- 機械の構造上の問題に起因して発生する労働災害や重層下請け構造の中で発生する労働災害のように、ユーザーや請負業者である事業者だけでは効果的な対策を講じることが難しいもの、行動災害のように、労働者自身の意識や取組がないと防止が難しいものなど、事業者責任だけでは対応の困難な課題が増加している。
- 日々刻々と新たな技術が開発されたり、社会情勢が急速に変化する現代において、適時適切に、遅滞なく労働災害の防止対策を講じていくためには、常に最新の科学的知見や諸外国の規制動向を把握しておくことも重要である。

2. 労働災害防止計画の5つの柱（案）

第12次労働災害防止計画では、現状を踏まえ以下の対策を5つの柱としてはどうか。

- ①労働災害・業務上疾病の発生状況の変化に合わせた対策の重点化
- ②行政、労働災害防止団体、業界団体等の連携・協働による労働災害防止の取組み
- ③社会・企業・労働者の安全に対する意識変革の促進
- ④科学的エビデンス、国際動向を踏まえた施策推進
- ⑤発注者、製造者、施設等の管理者による取組強化

3. 重点施策ごとの具体的論点（案）

5つの柱について、昨今の状況を踏まえ、具体的な取組として、以下のようなものが考えられるのではないか。

①労働災害・業務上疾病の発生状況の変化に合わせた対策の重点化

【論点(1)】災害多発業種対策

（参考：背景事情）

- ・これまで重点的に取り組んできた建設業、製造業においては、それぞれ過去5年で14.3%減、19.9%減と着実に減少。
 - ・対応が十分に図られて来なかった第三次産業（特に小売業、社会福祉施設）や陸上貨物運送事業は、それぞれ0.6%減、0.9%増と減少傾向が見られず、全体に占める割合が増加。
 - ・高齢化による医療、介護関連産業の振興により、今後も社会全体でサービス業の拡大がさらに進む見込み。
 - ・建設業においては、墜落・転落が依然として多発し、重篤な災害発生の割合が高いこと、東日本大震災の復興工事の本格化に伴う全国的な人材不足等により、全国的に災害の増加が懸念されることから、依然として災害防止が重要な課題。また、今後インフラの老朽化等により増加すると思われる解体工事における災害防止やアスベスト対策も重要な課題。
-

■労働災害件数が減少していない災害多発業種対策

災害が減少していない第三次産業及び陸上貨物運送事業を重点として取り組む必要があるのではないか。

（第三次産業対策）

第三次産業においては、災害の多い小売業や社会福祉施設を重点として、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

- 安全管理者の選任や安全衛生委員会の設置義務を小売業や社会福祉施設にも広げること検討するなど、安全衛生管理体制を強化する。
- パートやアルバイトを含む非正規労働者に対する雇入れ時の安全衛生教育の徹底や現場の安全衛生活動を促進する。
- 多店舗展開をしているような大規模小売業を重点として、企業トップや本社に対して意識啓発を行うとともに、安全管理体制の整備、雇入れ時の安全衛生教育を徹底する。
- リスクの高いバックヤードの安全対策に着目した対策を推進する（例えば、在庫管理の効率化も踏まえた4Sの普及、危険箇所の見える化、リスクアセスメント、KY活動等による危険の認識とその低減など）。
- 第三次産業における労働災害で最も多い行動災害を防止するため、労働者に対して意識啓発を行う（例えば、安全教育テキストの作成・普及、雇入れ時の安全衛生教育など）。

（陸上貨物運送事業対策）

陸上貨物運送事業においては、労働災害の7割が荷役作業時に発生しており、例えば以下のような取組が考えられるのではないかと。

- トラックの荷役作業について、安全ガイドラインを作成し、普及する。
- 荷台からの墜落防止装置を装備したトラックを普及するための支援措置を検討する。
- トラック運転者に対して、墜落・転落防止対策を含む安全衛生教育を充実・強化する。
- 運送業者側が荷の積み卸しを契約外のサービスとして提供するなど、陸運業者と荷主の役割分担が不明確であることから、荷主が管理する施設における労働災害の防止対策も含め、陸運業者側、荷主側の役割分担をモデル運送契約書などにより明確にする。

■重篤度の高い災害が多発している業種対策

建設業においては、死亡災害の約3割が発生するなど災害の重篤度が高いことにくわえ、東日本大震災の復興工事の本格化に伴う全国的な人材不足等により、全国的な災害の増加が懸念されることから、重篤災害発生業種として、例えば以下のような取組が考えられるのではないかと。

（建設業対策）

- 国土交通省と連携し、建設工事発注者に対して、施工時の安全衛生を確保するための必要経費を計上するよう要請する。
- 足場以外の場所（はしご、屋根等）からの墜落・転落防止のための機材・手法を開発し、普及する。
- 一定の条件下でハーネスの使用を義務づける等、墜落時に衝撃が少ない安全帯を普及させる。
- 解体・改修工事におけるアスベストばく露防止を徹底するとともに、事前調査等が不適切な事案について厳正に対処する。
- 解体・改修工事における安全対策のガイドラインを作成する。
- 震災復興工事や、頻発する自然災害からの復旧・復興工事における労働災害防止対策を徹底する。

【論点(2)】健康確保対策

(参考：背景事情)

- ・メンタルヘルス対策、過重労働対策は、労災認定件数が増加、高止まり。
 - ・サービス産業化の進展による対人業務の増加により、メンタル不調がさらに深刻化するおそれ。
 - ・業務が一部の労働者に集中することによる過重労働が発生している。
 - ・化学物質による健康障害を効果的に防止するための対策が重要な課題。
 - ・職業性疾病で圧倒的多数を占める腰痛について、特に介護の現場では深刻な問題。
 - ・夏季を中心に、依然として熱中症が頻発している。
 - ・原発事故後の対応に当たる労働者の被ばく防止が喫緊の課題。
-

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(メンタルヘルス対策)

- 職場環境の改善・快適化によりメンタルヘルス不調を予防する観点から、リスクアセスメントの手法をメンタルヘルス対策に取り入れることを検討する。
- ストレスチェック制度及び面接指導の実施を徹底する。
- 小規模事業場がメンタルヘルス対策に取り組めるような支援措置を充実する。
- メンタルヘルス対策の取組が進んでいない事業場でも、容易に職場復帰支援に取り組むことができるよう、職場復帰支援の事例を収集し、事例集としてまとめるとともに、収集した事例の分析を行い、事業場の規模等に対応したモデルプログラムを作成し、広く提供することにより、職場復帰対策の促進を図る。
- 事業者がメンタルヘルス不調者の職場復帰支援に積極的に取り組むよう、事業者に対する支援措置について検討し、その充実を図る。

(過重労働対策)

- 健康診断及び事後措置等の健康管理を徹底し、健康障害リスクを低減する。
- 不規則勤務や深夜労働の多い業種・職種に対する休日・休暇・休息の付与・取得や恒常的な長時間労働に従事する労働者の多い業種・職種に対する時間外労働の削減を推進する。

(化学物質による健康障害防止対策)

- 以下により、有害性が明らかになっていない化学物質について、発がん性に重点を置いて、有害性評価及びその結果等に基づく必要な規制を迅速に行う仕組みを構築する。
 - ・一定の基準を設けて情報提供を義務づける等により、民間が保有する有害性情報を広く収集・蓄積・共有する仕組みを構築する。
 - ・特別則による規制のない化学物質について、有害性情報の活用、変異原性試験等の実施、発がん性試験の効率化等により、職場において利用されている化学物質の発がん性の可能性の評価を加速して実施する。
 - ・発がん性を有すると評価された場合は、速やかに職場における労働者のばく露の状況を把握してリスク評価を行い、規制の要否の判定を行う。その結果規制対象となった化学物質については、作業環境管理対策、作業管理対策を速やかに措置し、職

場におけるばく露防止対策の徹底を図る。

- 強い変異原性等が確認され、労働者の健康障害のリスクの考えられる物質については、健康障害防止のための技術指針を作成し、周知、徹底する。
- 作業環境中の濃度測定方法が未確立の化学物質についても適切な健康障害防止措置の検討を容易にできるよう、化学物質の性状や取扱量等の情報から作業環境中の濃度が推定できる手法等を活用した健康障害防止措置の普及を図る。
- リスクに基づく合理的な化学物質管理の一環として、個人サンプラーによる測定の導入について検討する。
- 関係省庁と連携し、化学物質の製造、輸入から使用に至る一連の流通経路を通じて、危険有害性情報を伝達・提供することができるような合理的な化学物質管理体制を構築する。

(腰痛予防対策)

- 重量物取扱い業務について、腰痛予防に資する規制の導入を検討する。
- 腰痛が懸念される業種を重点として、雇入れ時教育に腰痛予防対策を盛り込むよう促す。
- 腰痛予防指針を改正し、対策を強化する。
- 県や市町村と連携し、介護業者に対して腰痛予防等の安全衛生対策に取り組むよう指導する。
- 介護機器の導入や、腰痛を起こさない移動・移乗介助法の活用を促進する。

(熱中症対策)

- 夏季の一定の時期における屋外作業については、WBGT の測定及び測定結果に基づく必要な措置を義務付けることを検討する。
- 熱中症対策として労働現場で用いられている製品について、WBGT 値の低減効果の機能評価を行い、適切な製品の選択について注意喚起を行う。

(放射線障害防止対策)

- 東京電力福島第一原子力発電所の事故の教訓を踏まえ、事故時に被ばく管理等を適切に実施できるための準備の実施状況を定期的に確認する。
- 原発事故復旧作業や除染作業における被ばく防止・健康管理を着実に実施する。

(受動喫煙防止対策)

- 受動喫煙の有害性に関する教育啓発、事業者への支援を行う。
- 新たに労働安全衛生法で義務づけられた禁煙、空間分煙の実施を徹底する。

【論点(3)】業種横断的な取組

(参考：背景事情)

- ・ 中小規模事業場においてリスクアセスメントの取組が遅れている。
 - ・ 衛生分野におけるリスクアセスメントの取組が進んでいない。
-

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(リスクアセスメントの普及強化)

- 中小規模事業場にリスクアセスメントを計画的に普及する。
- メンタルヘルス、腰痛、熱中症等の労働衛生分野についてもマニュアル等の整備を進め、リスクアセスメントの実施を促進する。

(中小規模事業場への労働安全衛生マネジメントシステムの導入促進)

- 「中小規模事業場向けマネジメントシステム導入マニュアル」を作成し、中小規模事業場に普及する。

②行政、労働災害防止団体、業界団体等の連携・協働による労働災害防止の取組み

【論点】

(参考：背景事情)

- ・33年ぶりに2年連続で災害が増加するなど、労働災害をめぐる状況が厳しさを増す中、行政だけでなく、労働災害防止団体、事業者団体、民間の安全衛生専門家等が連携し合い、協働して取り組んでいくことが必要。
 - ・民間企業において専門的に安全衛生を担う人材を育成することが困難になる中、安全衛生業務を担う専門機関の育成と、企業が専門機関を活用しやすい仕組みの検討が必要。
-

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(専門家及び労働災害防止団体の活用)

- 専門的、技術的な業務については、労働安全・衛生コンサルタントをはじめとする高度な専門性を有する専門家が、事業場の安全衛生水準の向上に一層活用される仕組みを検討する。
- 様々な業界で安全衛生活動に携わってきた人材を、業種を超えて有効に活用し、事業場の安全衛生水準を高めていく方策を検討する。
- 労働災害防止について最も専門的なノウハウを有する労働災害防止団体の役割を明確化、強化する。

(業界団体との協働)

- 施策ごとに、主たる業界団体との関係づくり、具体的な施策の進め方についての協議等を行い、業界と協調的に取組を進める。
- 全国又は地域の業界団体、労働組合等が自ら行う安全衛生分野の調査研究を支援する。

(安全衛生管理に関する外部専門機関の育成と活用)

- 産業医及び産業保健専門職で構成された良質な産業保健機関の育成を図り、産業医及び事業主に対し、積極的にこれらの産業保健機関の活用を促進する。
- 国による援助を充実することにより、小規模事業場の産業保健活動を促進する。
- 企業で安全衛生を担ってきた人材や労働安全・衛生コンサルタントを含む、安全衛生に関する専門人材を集約化し、企業の安全衛生管理責任を側面支援する外部専門機関として育成するとともに、中小企業が外部専門機関を利用しやすい制度・環境整備を図る。

③社会・企業・労働者の安全に対する意識変革の促進

【論点】

(参考：背景事情)

- ・全国約 5,300 万人の労働者の安全や健康にかかわる問題（家族も含めれば全国民的問題）であるにもかかわらず、安全衛生対策は、企業の中でも担当者のみが関与しているなど、広く共有されておらず、また一般社会でも認知度は極めて低い。
- ・企業が積極的に安全衛生対策を進めるようにするためには、その取組の有無が企業経営に直接影響するような仕組みが必要。

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(各業界・個別企業の労働環境水準の指標化・公表)

- 労働災害の発生状況や取組に加え、時間外労働など労働者の健康に影響する項目を客観的に評価する指標を開発し、普及させる。
- 業界別や、個別企業について、指標に基づく評価を民間の取組として推進し、企業の同意を得て、良い評価を得た企業については積極的にHP等で公表するなどにより、求職者が労働環境の良い企業を容易に把握できるようにする。

(悪質な労働災害発生企業名の公表)

- 労働災害を繰り返して発生させたり、長時間労働が横行し過重労働による健康障害が複数発生させた場合など、一定の基準を設け、企業名及び災害の発生状況をHP等で公表する制度を導入することを検討する。

(労働災害防止に向けた国民全体の安全意識の高揚、危険感受性の向上)

- 不安全行動が誘発するリスク及び実際の災害事例について、労働者に直接浸透する手法を用いて啓発し、労働者1人1人の意識を高めていく。
- 個々の労働者の危険感受性を高める観点から、IT 端末等を用いて簡易に利用できる教育用教材の開発等を進める。
- 体調不良が重篤な災害につながりやすい建設作業について、作業開始前の健康状態のチェックやその結果に基づく適切な作業配置を促進する。
- 基礎疾患等の健康障害リスクを有する労働者については、日常的な作業管理や労務管理の中で、本人の申告に基づいて健康状態を把握し、労働災害につながるような状態で作業に従事しないよう注意喚起する。
- 高齢者の割合の高い職場においては、段差の解消や手すりの設置など、職場における残存リスクの低減を促進させる。
- 産業医や地域産業保健センター等を通じ、定期健康診断結果に基づく保健指導や事後措置において、労働者自身の健康管理のみならず、基礎疾患が誘発しうる労働災害を防止する観点からも、適切な指導・対応を行うよう周知徹底する。
- 国民全体の危険に対する感受性を高め、安全を確保するためのルールを守ることに ついて、地域、職域、学校が連携して取り組む。

④科学的エビデンス、国際動向を踏まえた施策推進

【論点】

(参考：背景事情)

- ・安全衛生施策は、科学的エビデンスに立脚した施策であり、科学研究の推進が必要不可欠であるが、そのためのリソースが十分に確保されているとはいえない状況。
 - ・安全衛生施策は、諸外国の知見や施策の動向を踏まえつつ、規制や基準の整合性等に配慮しながら進める必要。
-

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(科学的エビデンスに基づく対策の推進)

- 労働安全衛生総合研究所の調査研究と安全衛生施策との一体性、連携を強化し、科学的エビデンスに基づいた施策を推進する。
- 労働安全衛生分野の研究の裾野を広げるため、労働安全衛生研究振興のための予算・リソースの確保に努める。

(国際動向を踏まえた施策推進)

- 労働安全衛生総合研究所が行う調査研究活動や、専門家、諸外国との交流を通じて諸外国の最新の知見、動向を把握し、施策や規制の国際的整合性を担保するよう努める。

⑤発注者、製造者、施設等の管理者による取組強化

【論点】

(参考：背景事情)

- ・幅広い業種でアウトソーシングが進み、請負構造が重層化、複雑化している現状を踏まえ、建設業や造船業に導入されている元方責任制度を参考に、発注者等による取組を強化する必要がある。
- ・一般消費者向けの機械に関する製造者責任を参考に、労働者に機械を使わせる事業者の責任にとどまらず、機械の製造者も一定の責任を負う仕組みについて検討していく必要がある。
- ・機械等の構造規格について、技術の進歩に応じた見直しが必要。
- ・雇用形態が多様な労働者が混在していたり、雇用関係のない納入業者等が入り出すような場で労働災害を防止するため、施設等の管理者の責任のあり方についても検討が必要。

現状を踏まえ、例えば以下のような取組が考えられるのではないか。

(発注者による安全衛生への取組強化)

- 外注化によって、安全衛生上の配慮義務や責任が発注先に転嫁されたり、過度に安価な発注を行って、受注者が必要な安全衛生対策のための経費を計上できないような状況が発生しないよう、建設業以外についても、発注者による取組を強化する。
- 自らが管理する施設等の危険性又は有害性が、それらを使用する第三者に与える影響の除去、管理に係る新たな責任のあり方について検討する。

(製造段階における機械の安全対策の強化)

- 設計・製造段階のリスクアセスメント・リスク低減措置の実施及び危険性の通知について、機械の製造者に対する措置を強化する。
- 機械の種類ごとの安全水準を評価する仕組みを検討するとともに、一定以上の安全水準が確保された機械の使用を推奨する。
- 機械による休業災害情報がユーザーからメーカーへ伝達され、メーカーから監督署を経て災害情報が集約される仕組みを検討する。
- 機械の重大な欠陥により、重篤な労働災害が発生し、同種災害を防止する必要がある場合は、機械の製造者の公表や機械の回収を図る制度について検討する。ユーザーの使用方法に明らかに問題があり、製造段階で対処できないような事案については、事案を具体的に公表し、広く周知する。
- 技術の進歩等に合わせ、日本工業規格（JIS 規格）を積極的に引用しつつ、機械等の技術基準に関する労働安全衛生関係法令を見直す。

(周辺への影響も視野に入れた対策の検討)

- 安全衛生対策においては、単に労働者のみを守ればよいという考え方ではなく、産業現場で発生する事故によって生じる労働者を含む人的・社会的被害を防ぐという観点も考慮することとし、他省庁の施策との一層の連携を図る。

4. 計画の目標（論点）

○労働災害防止計画の目標として、どのような目標を設定すべきか。

○これまでの死亡災害や労働災害の件数の目標に加えて、「強度率」など、災害の重篤度に着目した目標を設定すべきか。

（参考）新成長戦略の目標

- ・（2008年と比較して）2020年までに、労働災害の発生件数を3割減少させる。
- ・2020年までに、メンタルヘルスに関する措置を受けられる職場の割合を100%にする。
- ・2020年までに、受動喫煙の無い職場を実現する。