

第 8 回及び第 9 回検討会における主な意見（論点 1 関係）

1 「検討会での議論を踏まえた対策の検討方針（案）」関係

《検討の方向性について》

- 建設業における個人事業者の死亡災害の発生状況の分析結果を踏まえれば、省令改正をするのは過剰であり、十分に効果を挙げている通達やガイドラインの積極的な活用が必要。
- 個別論点で意見が対立するところもあると思われるため、個人事業者等の災害の状況を踏まえ、省令改正以外の方法も含めて議論を行うべき。
- 安全衛生分野の危害防止基準は、想定されるリスクを定型化して規制してきた歴史があり、すべて明確な裏付けが必要となると一歩も進まなくなってしまう。産業が急速に変化している中、諸外国の状況や日本の今後を考えた場合、今までの指標で見て現場で問題が起きているものだけに対応するという発想でよいのか疑問。災害原因も分析の仕方による面はある。安全衛生は産業の後追いではなく、戦略的展開をすべきではないか。
- これまでは「再発防止」に力点をおいて規制を行ってきたが、最高裁判決を契機として、「作業場所」や「有害物」、「設備」、「作業方法」といった切り口で、新しい業態が出てきたとしても対応出来るような「普遍的」な規制づくりを進めていくことが重要。
- 最高裁判決の直接の射程は省令改正で手当したが、今回の検討は、この判決を踏まえつつ、その延長線上にある問題について今後どうあるべきかを議論しているものと認識。リスクの発生や管理可能性に着目し、関係者に相応の役割を担ってもらう方向で検討するのが適切。注文者の役割についても「影響を及ぼすと考えられる場合」ではなく、表現を工夫すべき。

《業種・職種別の特性を踏まえた検討について》

- これまで、広範囲な議論がなされたため、例えばWGを使って個別具体的な専門的な検討の場を設けることも一つの方法ではないか。
- 色々な業種のヒアリングを行ったが、建設業とは異なる実態であるため、建設業で積み上げてきた取り組みについて深掘りするWGのようなものが必要。
- 個人事業者には色々な実態があるが、「作業場所」に着目し、誰がリスクを管理可能かという観点から整理すれば大枠の議論は整理できるのではないか。
- 具体的にそれぞれの業態でどこまでの措置を求めるのかは、具体化の段階で、各業界で議論すればよいと考えられる。

《検討に当たって留意すべき点》

- 災害防止の実効性を考えた場合、リスクの創出や管理可能性への着目が重要であり、従来の雇用関係に着目した「事業者（措置義務者）」の定義自体を考えるヒントを安全衛生の分野が提示していくことが必要。
- 本質的には「事業者」の位置付けについて正面から議論していくことが必要であり、今回の検討でも次の段階に向けた整理をしておくべき。
- 不安全行動に伴って個人事業者の災害が発生している実態を踏まえれば、本人の意識改革にもフォーカスを置くべきであり、規制強化を検討するに際しては行政の取組についても検証すべき。
- 資料1の「安衛法の既存の枠組みで対応」という点について、本当に既存の枠組みだけで対応できるかどうかは個別の論点で検討すべき。

2 資料2「危険有害作業に係る個人事業者等の災害を防止するための対策①(個人事業者自身、注文者等による対策)に関する論点整理」関係

(1) 検討の基礎となる災害の実態の深掘り

《業務上災害の報告》

共通事項

- 工場で災害が起きると、個人事業者が被災しても社会的には工場側の災害と捉えられる。作業場で起きた災害はISO 45001（労働安全衛生マネジメントシステム）でも報告対象になっており、違和感はない。
- 事業者に報告を求める根拠としては、安衛則等の省令のみならず、通達やガイドラインに規定することも含めるべき。
- 大枠は共通なものを設定しておき、各業種によって異なる点については、業種によって柔軟に指定できるような枠組み・手段をとるのが良いのではないか。

報告対象

- リスク管理可能性に着目すると、事業者がリスク管理可能な場所で発生した場合は報告することとし、事業者がリスク管理することができない場所で発生したもので報告を求めるのは抵抗があると思う。
- 作業場所を管理する事業者に当該作業場所で発生した個人事業者等による業務上災害の報告を一律に求めるのは、「リスク管理可能性」を超えたものも含まれるため、事業者の理解を得るのは難しいのではないか。
- 報告対象について。小さなリスクをすべて報告するというのではなく、一定の災害のみ報告させればよいのではないか。また、報告対象については明確にすべき。
- 事業者が管理する作業場内で発生した災害に限定せず、被災した作業場所を管理する事業者がいない場合についても報告義務の対象にすべき。この場合の報告義務は発注者に課してはどうか。

報告主体

- 災害発生の実態を把握しているのは本人であり、事業場側がその場にいるとは限らないため、個人事業者による報告を原則としつつ、物理的に報告が困難な場合には、団体や作業場を管理する者が報告するというのが必要ではないか。
- リスク管理権限を持つ者が報告を行うべき。誰に報告義務を課しても完全は期しえないため、まずは、現場管理者に義務を課すべき。完全なデータ補足は無理なので、全数把握は追及せず、報告者に集団分析を行わせ、行政に報告させることにより自ら対応を検討してもらうという方法もある。
- 作業場所を管理する事業者に報告義務を課するのは賛成であるが、事業者が管理する事業場外で発生した災害も含めて、広く報告義務を課することも検討してはどうか。
- 建設業の場合、元方事業者ではなく、個人事業者と直接契約する直近上位の事業

者に報告義務を課すのが適当である。また、個人事業者が元請になる場合もあるので団体の活用も必要。

- 事業場単位での管理が一番分かりやすい。建設業の場合、統括管理を行う元方事業者が把握・報告しないと現場の安全対策、措置が進められない。
- 個人事業者等に報告義務を課すのは現実的ではないため、リスク管理者には努力義務程度の緩やかな義務、個人事業者等には報告することができる権利を付与することが適当。業種別・職種別団体による支援も必要。
- 報告主体については、絶対的な正解はなく、今回は新しい産業にも対応していくことから、業種・業態を踏まえた考え方を示していくことが必要。
- 報告主体について、事業者が原因を把握できない場合もあり、個人事業者等から話を聞いて行政に対して報告をしなければならないというのは負担が大きい。
- 「物理的に報告が困難な場合」の報告主体については、各業種で状況が異なることから、細かな検討・議論が必要。
- 報告主体は、基本的にはリスク管理権限を持つ者とすべきであるが、抜けがある場合には、それを補強していくことが重要。
- 報告主体を個人事業者自身とすると、仕事の関係上報告を躊躇したり、注文者等が災害を隠すといったことがあり得る。事業者が報告できない場合には個人事業者等自身が報告できるようにするなど、組み合わせた対応が必要。
- 報告主体について、事業者との意思疎通が難しい場合や事業者が報告を拒むことも考えられることから、作業場所を管理する事業者が報告することを原則としつつ、個人事業者等が団体等の協力得ながら報告できる仕組みをつくるべき。

報告内容

- 個人事業主の災害状況について全数を報告させるのではなく、分析等を行わせ、その結果を行政に提供させるという方法も考えられる。

罰則

- 罰則なしで実効性が担保できるかと言う点は検討すべき。例えば、事業者には罰則を科した上で、必要な措置を行っていた場合には免責される、といった規定を設けることを含め検討してはどうか。
- 事業者が必要な対策を行っていたにもかかわらず、個人事業者が報告せず、把握できなかったといったケースも考えられるため、免責規定を設けつつ、罰則付きの義務とすべき。
- 報告対象はある程度広げておいて、重大・悪質な義務違反については罰則の適用対象にするという建て付けも考えられる。
- 個人事業者等が負傷した場合、当事者が事業者には報告しないケースも想定され、報告精度にもばらつきが生じる可能性がある中、罰則付きで刑事責任を追及することは難しいのではないか。
- 全く新しい仕組みであるため、罰則の対象とすることは慎重な検討が必要。

《業務上災害の分析等》

—

(2) 個人事業者等自身による措置やその実行性を確保するための仕組みのあり方

《立入禁止等の措置の遵守》

- 保護具の使用については、周知義務に決め打ちするのではなく、「使用を徹底させる義務」、「使用しない者は作業に従事させない措置」、「周知義務」の3案あるいはそれらを組み合わせる形で比較検討し、望ましい施策について結論を得るべき。
- 同じ場所で働く以上、安全上の措置も同等に講ずる必要があるため、もっと強く指示してもよいのではないかと思うが、双方の関係性を踏まえればこの辺が限界ではないかと思う。
- 事業者に対する規制がある程度増えるのであれば、個人事業者は事業者に守られるだけの立場ではないため、事業者側に新たに義務を課すのであれば、個人事業者に対しても、その措置に呼応するような義務を課すべきである。
- 立入禁止等の措置について、工場などで働く場合には、「構内ルール」が定められ、属性にかかわらず遵守することが求められ、守らない場合は指導が入るのが通常。繰り返し指導に従わなければ、契約を解除されるなど、多くの人がルールを守る実態があることに留意すべき。
- 「周知した事項を遵守しなければ作業に従事させない措置」の義務付けにより、事業者は保護具の貸出や購入費用などの安全経費を請負契約に計上することも見込まれ、結果として労災減少に資するのではないかと思う。

《機械等に係る安全の確保》

—

《安全衛生教育の受講、危険有害業務に係る健康診断の受診等》

- 保護具の着用や特殊健診の実施に当たっては、どのような化学物質にどの程度ばく露するおそれがあるのかという情報がないと個人事業者側で対応ができないため、周知すべき情報を明確化すべき。
- 単に必要性を周知するだけでは実効性が担保できないため、周知に当たっては受講や受診に必要な経費について、発注時の費用として価格転嫁できるということも周知すべき。
- 個人事業者による災害の状況を踏まえれば、個々の資質を高める手法について検討すべき。単独での事故も多いので教育が重要であるし、労働者に義務付けている内容については個人事業者にも同等の義務を課すことが重要。
- 現場を転々として短期間稼働する個人事業者等に対しても、教育・健診を行うべきとすることは、法的整合性の見地から問題なのではないか。特に健診については常時性をどう捉えるのか検討が必要。

《建設業、造船業及び製造業における混在作業現場における連絡調整》

—

(3) 個人事業者以外も含めた災害防止のための注文者（発注者）による措置のあり方

《注文者の責務の範囲の明確化》

—

《注文者が仕事に及ぼす影響に応じた措置内容の明確化》

—

《措置を講ずべき者の明確化》

—

《注文者が個人の場合における措置》

—

《注文者等による安全上の指示》

- 現場の実態に即した内容とすることが重要。

《建設業、造船業及び製造業以外の業種の混在作業場所における連絡調整》

- 作業間の連絡調整については、これがしっかり行われていれば防げた災害が多い。通達において、段取りの把握調整等が具体的方法として示されているが、安全を考えればこのような内容は当たり前に行われるべきこと。30条2に定める「作業間の連絡及び調整」については、業種の如何を問わず実施すべきであり、混在作業の必要がある全業種に拡大することも含め検討してはどうか。
- 業種業態に状況が異なるため、業種業態ごとにどのような対策が必要なのか、深掘りの議論をお願いできればと思う。
- 混在作業に伴う災害の防止に当たっては、現場は多種多様であることを踏まえ、文字通り「連絡して調整する」という方法に限定せず、実効ある対策の検討が必要。

《請負った作業ごとに作業場所が異なることへの対応》

—

(4) 発注者以外の災害原因となるリスクを生み出す者等による措置のあり方

《措置を講ずべき者の明確化》

- 納品先で機材を使うことがあり、作業を行う施設の問題で労災が起きることもある。建築物貸与者、機械貸与者に措置の実施を義務付けるだけでなく、法的な責任も明確にしていくことも重要だと思ってる。
- 着荷主の所有物（フォークリフトなど）を用いた作業を強要されることが多々ある。優越的地位を利用して附帯作業を強要し、勧告を受けた発注者もいる。着荷主の作業場を管理する事業者を規制してもらわなければ、実態は何も変わらないため、罰則則適用をしっかりといただきたい。
- 特に、ECデリバリーに関する軽貨物事業者は個人事業主が多く、点呼すら行われていないため、何時から働いて、何時に仕事が終わっているのかも把握できていない。

《プラットフォーム等仕組みを提供する者による措置》

- 個人事業者を保護対象とすることを明確にするのは賛成。プラットフォームなど実質的に作業の安全衛生に影響を及ぼす立場にあるものに対しては、注文者に求めているのと類似の義務を課す、あるいは、措置を講じない個人事業者を作業に従事させない、などの規定を設けることを含め検討すべき。

(5) 個人事業者や小規模事業者に対する支援のあり方

《業種・職種別団体等の活用等、各種情報の共有》

- 支払能力がない人に対する安全衛生教育をどうやっていくのかが問題。元方だけの負担ではなく、その個人事業者が働いている自治体からも何らかの支援が必要ということも明確に書いてはどうか。
- 中小企業の健康管理をサポートしようとする、労務はどこ、安全衛生はどこ、お金はどこ、という形でバラバラにやっているの、業所管官庁が連携して、どこに相談すればよいのかの情報が行き届くよう配慮すべき。
- 小さなところの安全措置については、個人任せは難しいため、建設労働組合として取り組みを進めてきた。そういう経験を他の業界でも進めていただきたい。この機会に関係省庁も明確にし、働く人が安全安心に働くことができることを示すことが重要。

《相談窓口》

- 個人事業者の相談先も、ここに相談すれば解決できる、ワンストップの仕組みを考えて欲しい。

3 その他

《論点2「危険有害作業に係る個人事業者等の災害を防止するための対策②(事業者による対策)」関係》

- 具体的な条文がないと議論できないが、法第25条に基づく退避は労働者と労働者以外で違いないが、危険性と有害性は分けて考えるべき。最高裁判決を理由に省令改正ありきではなく、効果があるものを議論のテーブルに乗せるべき。形式だけの改正には意味がなく、賛同できない。
- 危険源と有害要因は別という話があったが、一体的に取り上げるべき。同じ有害要因であっても、急性中毒になるものは、危険源と同じ、アスベストは慢性で見ると、危険減として取り扱う必要のある物質もある。有害要因について示された最高裁判決の考え方は、危険源についても同じ発想で対応すべきという考え方が妥当。

- 建設現場においては、法令で定められた状況に限らず、災害防止のために必要な措置を自主的に講じているため、罰則を背景に立入禁止や保護具の使用を強制すればよいという考え方は実態にそぐわない。

《資料の構成について》

- 現場の実態に即して議論を深めるべきであり、論点に具体的な想定事例を書いてもらったのは議論を深める上でよいことだと思う。

《災害補償について》

- 個人事業者の災害補償についてはこの検討会の対象外とのことであったが、労災保険の特別加入は自己負担であり、費用も含めた議論の場があっても良いのではないか。