

引き続き検討すべき論点について

(第11回検討会を踏まえた修正版)

厚生労働省 労働基準局 安全衛生部

ひと、暮らし、みらいのために



厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

検討を進めるに当たっての論点の整理

第1回検討会の議論を踏まえ、以下の3つに分けて今後議論を進めてはどうか。

1 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）

＜検討の論点＞

- ・ 検討の基礎となる災害の実態の深掘り
- ・ 個人事業者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
- ・ 個人事業者以外も含めた災害防止のための発注者による措置のあり方
- ・ 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
- ・ 個人事業者や小規模事業者に対する支援のあり方

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）

＜検討の論点＞

- ・ 労働者について危険有害性が確認され、また災害が発生した実態等を踏まえ、現在労働者保護規定が設けられている機械、作業等については、同じ機械、作業等に係る個人事業者等にも同様の危険有害性があること等から、その安全確保の観点からも、当該保護規定を踏まえた規制等を検討する必要があるのではないか。

※最高裁判決においても、物の危険性及び場の危険性に着目した規制は、労働者以外も保護する規定と判示。（物の危険性、場所の危険性に着目した規制としては、安衛法20条等がある。）

3 危険有害作業以外の個人事業者等対策（過重労働、メンタルヘルス、健康管理等）

＜検討の論点＞

- ・ 検討の基礎となる災害の実態の深掘り
- ・ 過重労働等の健康障害防止のための措置及びその実行性を確保するための仕組みのあり方
- ・ 個人事業者や小規模事業者に対する支援のあり方

別紙① 業務上災害の報告の仕組みについて（その1）

【これまでの議論を踏まえた検討に当たっての視点】

個人事業者等の業務上災害の実態を把握するためには、災害報告に係る新たな仕組みづくりが必要であることから、これまで、罰則適用の適否も含めた報告制度の実効性の確保、報告者の負担への配慮（報告対象や報告事項）、業種・業態の特性を踏まえた制度設計について議論があったが、実態把握や再発防止の観点から最低限必要となる範囲の災害について、雇用関係や請負関係にない者の業務上災害の報告を求めるという特殊性も考慮の上、円滑に把握するという観点から、報告制度については、まずは、以下のような内容としてはどうか。

【これまでの議論を踏まえた事務局修正案】

《報告対象》

- 事業場又はその附属建設物内（以下「事業場等」という。）で発生した「個人事業者等の死亡又は重度な負傷を伴う事故」
- 「死亡又は重度な負傷を伴う事故」の範囲としては、報告者の負担や実効性、労働災害の場合の休業見込み日数別の発生割合などを勘案し、
 - ①死亡災害
 - ②休業1ヶ月以上が見込まれる負傷災害とし、脳心・精神事案が疑われる事案、被災者が業務と関係のない行為（※）で被災したことが明らかな事案は対象外としてはどうか。

※ 休憩時間中にランニングをしていた際の転倒による負傷等

別紙① 業務上災害の報告の仕組みについて（その2）

《報告主体》

- 個人事業者等が行う仕事の注文者であって、災害発生場所（事業場等）において業務を行っている者のうち、個人事業者等から見て直近上位のもの（以下「特定注文者」という。）としてはどうか。ただし、注文者が災害発生場所に来ることが一切ない場合など「特定注文者が存在しない場合」には、災害発生場所（事業場等）を管理する事業者（以下「災害発生場所管理事業者」という。）としてはどうか。また、中小企業経営者や役員が被災した事案については、所属企業に報告を義務付けることとしてはどうか。【罰則なしの義務】
- 特定注文者及び災害発生場所管理事業者が報告義務を負うのは、個人事業者等が当該場所において業務上の災害に被災したことを把握した場合に限ることとしてはどうか。
- また、個人事業者等が一般消費者から住宅建築を元請として請負った場合など、「特定注文者及び災害発生場所管理事業者のいずれもが存在しない場合」には、報告義務の対象とはならないが、業務上災害の幅広い把握のため、個人事業者等自身が監督署に情報提供することを促してはどうか。

【「特定注文者」や「災害発生場所管理事業者」を報告主体とする考え方】

- 災害報告の仕組みの構築にあたっては、
 - ①被災時に個人事業者等が行っていた業務の内容を把握している者
 - ②災害発生場所の状況を把握している者が報告主体となることが適当であると考えられる。
- 上記①、②のいずれをも満たす者としては、「被災者である個人事業者等自身」のほか、個人事業者等が行う仕事の注文者であって、災害発生場所において業務を行っている者（特定注文者）が該当するものと考えられる。
- 災害発生場所を管理している事業者（災害発生場所管理事業者）については、上記②について把握しているほか、①についても、管理権原が及ぶ事業場等の内部で行われている業務については、一定程度、その内容を把握していることが一般的であると考えられる。

別紙① 業務上災害の報告の仕組みについて（その3）

《報告主体》 つづき

- 個々の事案における作業態様や事業場の管理実態によっては、災害発生場所となった事業場等の全体を管理する者に災害の把握・報告を一律に求めることが適当でない場合も考えられることから、**災害発生場所管理事業者の適用について**、例えば、以下のような内容を通達等で示してはどうか。
 - ・ **特定注文者が存在しない場合に報告主体となる災害発生場所管理事業者**は、原則として、災害発生場所である事業場等の全体を管理する者とするが、災害発生場所となった事業場等の一部を他者の管理に委ね、当該部分については独立した管理がなされているような場合等については、当該部分を管理する者を報告主体として取り扱うこと。

【例】

- ・ 大規模商業施設のバックヤードでの災害 ⇒ バックヤードの管理を委託された物流業者

- 報告主体を**特定注文者や災害発生場所管理事業者**とするのは、**本来、災害発生時に行っていた作業内容や災害発生場所となった事業場等の状況、災害発生原因等を最もよく把握していると考えられるのは個人事業者等自身であるが、当該個人事業者等が業務上の災害に被災した場合、特に今回の報告対象とする死亡災害や重度な負傷を伴う災害については、自ら遅滞なく報告を行うことが困難であることが多いことを踏まえてのものであるため、報告主体が報告対象となる業務上災害のすべてについて、災害防止上の責任を負うものではない旨を通達等で明確化してはどうか。**
- 個人事業者等による業務上の災害を幅広く把握する観点や報告制度の実効性を高める観点から、上記報告対象に掲げるもの以外の個人事業者等の業務上災害（事業場外で発生したものを含む。）については、個人事業者等自身や個人事業者等が加入する業種・職種別の団体が可能な範囲で監督署に対し情報提供できることとしてはどうか。**また、情報提供が円滑になされるよう、国が情報提供すべき内容の書式を通達等で定め、周知することとしてはどうか。**

別紙① 業務上災害の報告の仕組みについて（その4）

《報告時期》

- 報告対象が「個人事業者等の死亡又は重度な負傷を伴う事故」であることを踏まえ、災害の発生を把握した後、「遅滞なく」報告を求めることとしてはどうか。

《罰則の適用》

- 災害報告の対象は、報告主体にとっては雇用関係や請負関係にない者の災害であるという特殊性を踏まえれば、報告対象を一定の重篤度の災害に限定したとしても、罰則を適用することは適当でないと考えられるため、「罰則なしの義務規定」として、個人事業者等による情報提供の仕組みを設けることにより、報告制度の実効性を高めることとしてはどうか。

《報告事項》

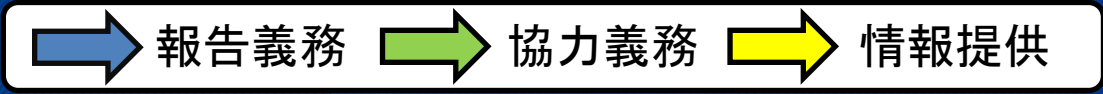
- 労働者死傷病報告についての集計・分析の現状を踏まえ、個人事業者等による業務上の災害の集計・分析及びその結果を踏まえた対策の企画・立案の観点から、個人事業者等の業務上災害の概要を把握するために必要な項目として、以下の事項について報告を求めることとしてはどうか。
 - ① 災害発生場所及び報告者に関する情報
 - ② 災害発生日時
 - ③ 被災者の氏名、年齢、性別、業種、職種（確認可能な範囲で可とする）
 - ④ 死亡又は休業見込（報告時点で確認できる範囲で可とする）
 - ⑤ 災害の概要及び原因（確認又は推定が可能な範囲で可とする）

別紙① 業務上災害の報告の仕組みについて（その5）

《個人事業者等による報告への協力等》

- 報告が漏れなく円滑に行われるよう、死亡災害以外の場合については、個人事業者等は自身が被災した旨を**特定注文者**や**災害発生場所管理事業者**に伝えるとともに、報告に当たって必要な協力を行うこととしてはどうか。
- 別途、資料1の「2 個人事業者等の危険有害作業に係る災害を防止するための対策（1）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」において検討対象としている「**法第4条（労働者による労働災害防止上必要な事項の遵守）を参考として、「個人事業者等が遵守すべき事項」について、包括的な規定を置くことについても検討**」の検討に当たっては、上記の協力等の円滑な実施も踏まえたものとしてはどうか。
- 業種・職種別の団体の同種災害防止等の取組の推進に資するため、個人事業者等が**特定注文者**や**災害発生場所管理事業者**に伝達した情報や個人事業者自らが**監督署**に情報提供した情報を当該個人事業者等が加入している業種・職種別の団体に対して共有することが望ましい旨を示してはどうか。
- **特定注文者**や**災害発生場所管理事業者**は、当該事業場等で発生した災害について、個人事業者等自身や仕事の注文者、個人事業者等が加入する業種・職種別の団体が**監督署**に対して必要な事項を情報提供したことを確認した場合には、重ねて報告を行う必要はない旨を明確にしてはどうか。

論点の参考 報告主体のイメージ



被災程度		考え方	個人事業者等 (被災者)	特定注文者	災害発生場所 管理事業者	監督署	
死亡又は休業 1ヶ月以上	死亡などにより災害発生 の事実を伝達する ことが困難な 場合	特定注文者が把握可能な範囲で報告	○	○			
		特定注文者が存在しない場合は、災害発生 場所管理事業者が把握可能な範囲で報告	○		○		
		特定注文者、災害発生場所管理事業者のい ずれも存在しない場合は、報告義務は生じ ない	○				
災害発生 の事実を伝達 することが 可能な場合		個人事業者等の協力のもと、特定注文者が 報告	○	○			
		特定注文者が存在しない場合は、個人事業 者等の協力のもと、災害発生場所管理事 業者が報告	○		○		
		特定注文者、災害発生場所管理事業者のい ずれも存在しない場合は、自ら監督署に情報提 供（特定注文者等にも情報共有）	○				
休業 1ヶ月未満		休業1ヶ月未満の災害は、個人事業者や個人 事業者が加入している団体等が情報提供 可能（特定注文者等にも情報共有）	○				

※ 個人事業者等が中小企業経営者や役員の場合は、所属企業を報告主体となる。

別紙① 報告対象を「休業1ヶ月以上」とすることの妥当性

《検討会における主な指摘と議論に当たっての考え方》

○「死亡又は重度な負傷を伴う事故」の範囲について、負傷部位や負傷の状況、障害が残る可能性のほか、個人事業者等は自らの意思で就労するかどうかを決めることが多いため治療のための休業であるかどうかの判断が難しいため、休業日数のみを基準とすることは妥当ではない。

【議論に当たっての考え方】

- ・ 災害の重篤度を測る指標として、休業（見込）日数を用いることは、国際的にも一般的であり、労働者死傷病報告においても採用していることから妥当であると考えられる。
- ・ 一定程度の重篤度の災害であることから医療機関を受診することが一般的であると考えられるため、報告に際しては、労働者死傷病報告の場合と同様、医師の診断を踏まえた休業見込日数をもとに行っていただくことが妥当と考える。

○ 労働災害の場合、休業1ヶ月のもので全体の50%以上をカバーしているとのことであったが、そもそも50%強という数字が妥当かどうかも含め、もう少しエビデンスを出していただいた上で議論すべき。

【議論に当たっての考え方】

- ・ 労働災害について、休業1ヶ月以上に絞って集計した場合、「動作の反動、無理な動作」、「切れ・こすれ」、「高温・低温の物との接触」などの構成割合が全災害を対象とした集計と比較して少なめになるため、この点には留意が必要であるが、全体の傾向には大きな違いはないと考えられる。（参考資料参照）

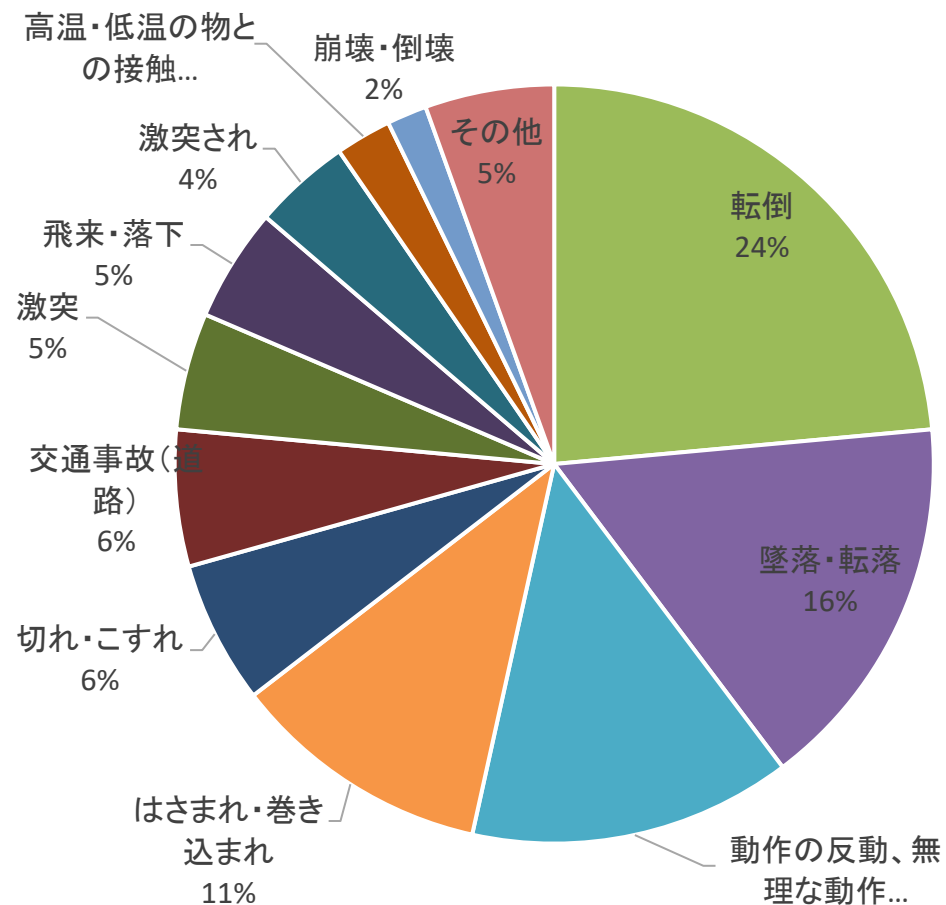
● 休業4日以上之死傷災害に占める「休業1か月以上」の割合（H28年～R3年発生分）

	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3	H28～R3 計
休業4日以上之死傷災害	117,910	120,460	127,329	125,611	136,463	149,918	777,691
うち、休業1ヶ月以上	63,959	65,215	67,944	67,106	69,766	70,790	404,780
構成割合	54.2%	54.1%	53.4%	53.4%	51.1%	47.2%	52.0%

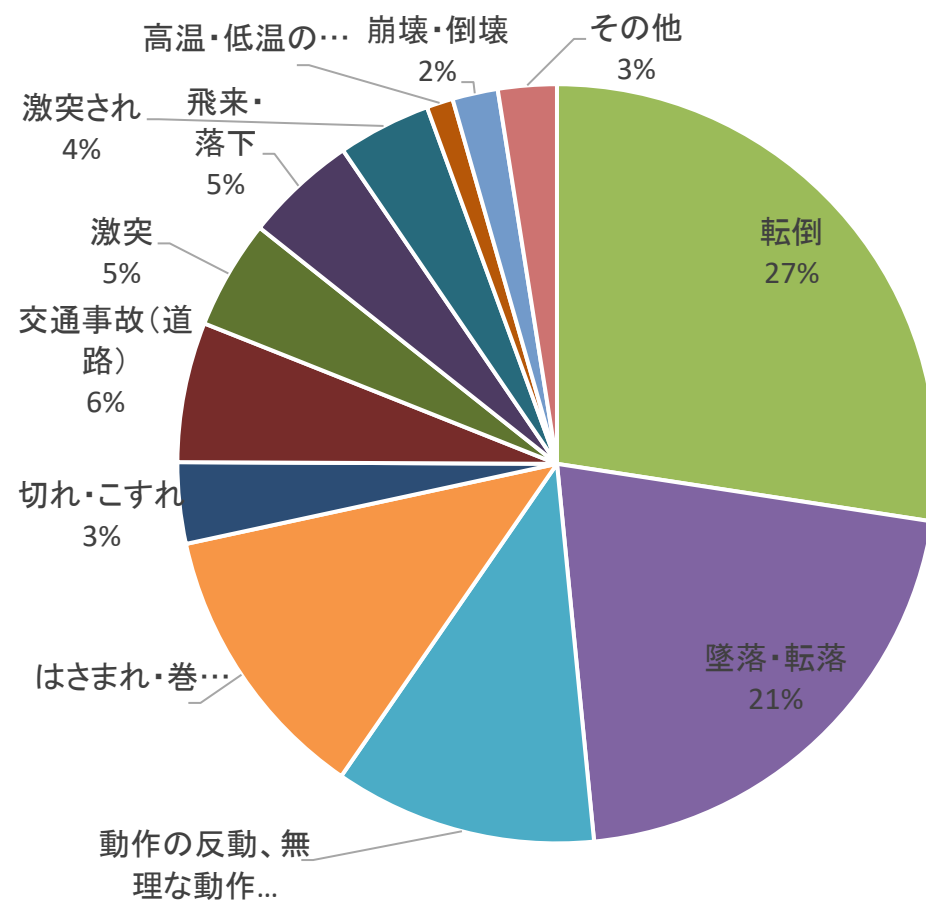
● 休業4日以上之死傷災害の休業見込日数別の被災者数・構成割合（H28年～R3年発生分）

休業見込日数	被災者数	構成割合
4日以上	777,691	100.0%
1週間以上	729,346	93.8%
10日以上	651,120	83.7%
2週間以上	599,561	77.1%
3週間以上	480,641	61.8%
1ヶ月以上	404,780	52.0%
2ヶ月以上	212,471	27.3%
3か月以上	109,365	14.1%

事故の型別構成比(H28～R3合計)
【休業4日以上全体】



事故の型別構成比(H28～R3合計)
【休業1ヶ月以上】



● 労働者死傷病報告（休業4日以上）の「事故の型」別構成割合（H28年～R3年発生分）

事故の型	休業4日以上	休業1か月以上	絞込による変化
転倒	23.5%	27.4%	3.9
墜落・転落	16.2%	21.0%	4.9
動作の反動、無理な動作	13.7%	11.2%	▲ 2.6
はさまれ・巻き込まれ	11.1%	12.0%	0.9
切れ・こすれ	6.1%	3.5%	▲ 2.6
交通事故（道路）	5.8%	6.0%	0.1
激突	5.0%	4.7%	▲ 0.3
飛来・落下	4.8%	4.8%	▲ 0.0
激突され	4.1%	4.0%	▲ 0.2
高温・低温の物との接触	2.4%	1.1%	▲ 1.3
崩壊・倒壊	1.7%	1.9%	0.2
その他	5.5%	2.5%	▲ 3.0

○ 以下の災害は、休業1か月未満となることが他の災害と比較して多いと考えられるため、休業1か月以上に絞り込んだ集計を行った場合、構成割合が減少している。

「動作の反動、無理な動作」 腰痛、捻挫など

「切れ・こすれ」 包丁やカッターでの切創など

「高温・低温の物との接触」 熱中症など

○ 上記の結果、「転倒」や「墜落・転落」など、重篤な災害に至ることが多い災害の構成割合が相対的に増加している。

参考資料

平均「休業見込日数」

	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3	6年合計
全体	40.8	41.2	40.0	40.4	38.2	36.3	39.3

単位：日

労働者死傷病報告(休業4日以上)の平均休業見込み日数は約40日
※ R2、R3はコロナの影響でやや減少

事故の型別でみた平均「休業見込日数」

単位：日

	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3	構成割合
墜落・転落	53.9	53.7	51.2	51.7	50.5	50.1	16.1%
転倒	41.9	42.0	41.8	42.1	41.6	41.5	23.7%
激突	34.6	35.0	34.1	34.9	33.3	33.8	5.0%
飛来・落下	38.3	38.9	36.7	37.7	38.1	36.6	4.8%
崩壊・倒壊	45.6	59.4	46.0	45.3	47.0	46.2	1.7%
激突され	39.4	41.0	38.3	38.6	36.9	37.4	4.1%
はさまれ・巻き込まれ	41.7	42.1	41.7	42.3	40.3	39.9	11.1%
切れ・こすれ	25.8	25.4	24.7	25.2	24.3	24.1	6.1%
踏み抜き	42.0	29.3	35.4	26.8	27.2	31.9	0.2%
おぼれ	19.0	42.9	13.7	15.0	26.8	17.0	0.0%
高温・低温の物との接触	22.4	21.4	19.8	20.9	20.4	21.3	2.4%
有害物等との接触	23.7	21.0	33.7	25.1	24.0	41.4	0.4%
感電	36.5	40.6	92.1	40.3	39.6	48.3	0.1%
爆発	37.5	56.4	52.8	43.9	39.0	46.1	0.0%
破裂	34.0	34.8	36.6	24.1	36.1	35.5	0.0%
火災	56.4	36.2	55.4	40.3	30.1	60.3	0.1%
交通事故(道路)	45.6	45.8	45.1	47.4	43.7	44.7	5.7%
交通事故(その他)	39.3	36.0	41.9	39.0	41.4	32.2	0.1%
動作の反動、無理な動作	33.0	33.5	33.2	33.0	32.3	32.4	13.8%
その他	40.2	45.6	37.3	47.4	23.4	18.1	4.4%
分類不能	56.5	44.3	45.1	48.0	34.7	37.2	0.2%

休業1か月以上に限定した場合、
①「切れ・こすれ」
②「高温・低温の物との接触」
が少なくなる可能性があることに注意が必要

「踏抜き」、「おぼれ」、「有害物等との接触」、「破裂(R1のみ)」は、構成比は0.5%未満であり影響は軽微

「その他」のR2、R3はコロナの影響

別紙② 業務上の脳・心臓疾患及び精神障害の報告の仕組みについて

《報告事項》

○ 労働者死傷病報告についての集計・分析の現状を踏まえ、個人事業者等による業務上の脳・心臓疾患や精神障害の集計・分析及びその結果を踏まえた対策の企画・立案の観点から、個人事業者等の業務上の脳・心臓疾患や精神障害の概要を把握するために必要な項目として、以下の事項について報告できることとしてはどうか。

※ ②から⑥については個人事業者等に代わって業種・職種別団体等が報告する場合は確認可能な範囲で可とする。

- ① 報告者に関する情報（個人事業者等に代わって業種・職種別団体等が報告する場合）
- ② 被災者の氏名、年齢、性別、業種、職種
- ③ 発症日時
- ④ 死亡又は休業見込（報告時点で確認できる範囲で可とする）
- ⑤ 脳・心臓疾患及び精神障害の概要及びこれを発症するに至った原因（確認又は推定が可能な範囲で可とする）
- ⑥ その他、脳・心臓疾患及び精神障害の発症と関連のある情報（直近、6か月の就業時間数、ストレスと感じていた要因等）

別紙③ 「保護具や作業方法の周知」を行う場合の対応について

【これまでの議論を踏まえた検討に当たっての視点】

最高裁判決を踏まえて改正された法第22条に基づく11省令（以下「改正省令」という。）に基づき、新たに義務付けられた保護具の使用や作業方法の遵守が必要な旨の周知について、「単なる周知ではなくその徹底をも事業者に求めるべき」、「指揮命令関係がないことを踏まえ、周知内容を実施していない者には作業させない」等の議論があったが、指揮命令関係にない個人事業者等に保護具を使用させることまで事業者の義務とはいえないとする判決の考え方や、現場の実態、個人事業者等自身が果たすべき役割も踏まえつつ、実効性を高めるための方法として、以下のような内容としてはどうか。

【これまでの議論を踏まえた事務局修正案】

《保護具や作業方法の周知に関する規定について》

周知義務を負う事業者と個人事業者等の間には指揮命令関係がないため、周知内容の徹底を事業者の義務とすることは困難であるほか、「周知内容を実施していない者には作業をさせない」旨を作業場のルールとして徹底することは、実態として多くの作業場で行われており、災害防止上も望ましい取組であるが、罰則付きで一律に規制することは適当でないと考えられる。

改正省令において、事業者に新たに義務付けられた保護具の使用や作業方法の遵守に関しては、事業者から必要な情報の周知を受けた結果、措置を講ずるか否かは個人事業者等自身が判断すべきものであることから、事業者のみに努力義務等を課すのではなく、事業者及び個人事業者等それぞれが講ずべき措置として、以下の内容を明確化する。

①事業者は、周知した内容が徹底されるよう個人事業者等に対し、必要な指導等（※）を行うこと

【通達等】

※ 必要な指導等の範囲は、別途、検討することとしている論点【注文者等による安全上の指示】において、現場の実態を踏まえて明確化する

②個人事業者等は、事業者から周知された事項を遵守（※）すること【法令・通達等】

※ 個人事業者等が周知を受けた事項は、作業に伴う危害から自分自身を守るために必要な事項であるため、法第4条（労働者による労働災害防止上必要な事項の遵守）を参考として、「個人事業者等が遵守すべき事項」について、包括的な規定を置くことについても検討

別紙④ 労働安全衛生法第22条以外の条文に基づく措置について（その1）

【これまでの議論を踏まえた検討に当たっての視点】

最高裁判決においては、法第22条は同じ場所で就業する労働者以外の者も保護対象である旨の判断が示されているが、法第22条以外の危害防止基準に基づく省令の改正の要否について、検討会においては、

- ・ 最高裁判決を理由に省令改正ありきではなく、効果があるものについて議論の対象とすべき
- ・ 「退避」について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
- ・ 危険性と有害性を分けるべきとの話があったが、有害物であっても急性中毒を招くこともあり、有害性について示された最高裁判決の考え方は、危険性についても同じ発想で対応すべきとの意見があったことを踏まえ、まずは、以下のような対応としてはどうか。

【これまでの議論を踏まえた事務局案】

《「退避」や「立入禁止等」など、場所の管理権原に着目した規制について》

○ 法第25条に基づく「災害発生時等の作業場所からの退避」や法第20条、第21条に基づく「立入禁止等」については、ある作業場所の管理権原に着目した措置であり、雇用関係や請負関係にかかわらず、当該場所で作業に従事する者を対象として、事業者措置義務を課していることを踏まえれば、「有害性」と「危険性」で対応に差を設ける合理性はないため、速やかに所要の省令改正を行うこととする。

別紙④ 労働安全衛生法第22条以外の条文に基づく措置について（その2）

《作業の一部を請負わせた場合における「保護具」や「作業方法」の周知について》

○ 法第22条に基づく「有害性」とは異なり、法第20条、第21条で規制されている「高所からの墜落による危険」、「機械による挟まれ、巻き込まれの危険」などは、視覚により作業者が容易に把握できる場合が多い一方、「高圧電路への接触による感電の危険」、「スレートの踏み抜きによる墜落」など視覚のみでは把握できないものがあるため、災害実態も含め、個々の規制について十分に精査する必要があることから、以下のとおり対応することとしてはどうか。

- ① 新たに創設する災害報告制度に基づき、個人事業者等による災害実態を把握し、法第20条、第21条に基づく個々の規制（立入禁止等に関するものを除く。）について、改正の必要性を精査の上、必要性が認められるものについて所要の改正を行う。

※ 検討対象となる規制に係る作業は従来から労働者が行っているものであり、労働災害のデータについても長期にわたって詳細に把握されていることから、個人事業者等による災害実態把握に当たっては、これらの内容にも留意の上実施することとする。

- ② 上記①には一定の期間を要することから、所要の改正が行われるまでの間、ガイドライン等により、事業者に対して「保護具」や「作業方法」の周知を推奨する。