

平成 25 年 9 月 5 日

足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会

座長 小林 謙二様

全国仮設安全事業協同組合

理事長 小野 辰雄



「国家の社会問題」としての

建設現場における墜落災害撲滅に関する制度改革について（提言）

本日、「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会」が開催されるに当たり、委員として、建設現場における労働死亡災害の 40%を占める墜落災害の撲滅のため、早急なる制度改革を求め、別紙のとおり意見を付し提言を行いますので、検討会にお諮りくださいますよう宜しくお願い申し上げます。

なお、建設現場において多発する墜落災害を「国家の社会問題」と位置づけ、建設職人の「安全」の確保を第一に、その「地位」と「名誉」と「所得」の保障を目的として設立された「建設現場における墜落災害撲滅・安全足場設置推進議員連盟」（足場議連）から本組合はご指導をいただいているところでありますが、この度の検討会の開催に当たり、足場議連から検討会の内容について報告を求められておりますので念のため申し添えます。

また、この提言は労働法専門の弁護士のご指摘を受け、かつ、足場議連の事前の了解の下に作成したものであることを、併せて申し添えます。

「国家の社会問題」としての

建設現場における墜落災害撲滅に関する制度改正について(提言)

建設職人は、一人親方等も含め、年間 200 人以上も墜落災害によって死亡しています。まさしく建設現場は今なお人命に関する究極の格差社会として取り残されており、これは足場議連のいう「国家の社会問題」と言わざるを得ません。

本組合は、平成 12 年の設立以来、建設職人の「安全」の確保を第一に、その処遇改善の向上を目指し活動を展開しているところであります。

この度、日本建設業連合会において技能労働者の処遇改善推進要綱が発表されました。その内容は大変画期的なものであり、高く評価するものですが、建設技能労働者にとって最も大きな関心事である作業環境の「安全確保」については、明示されておられません。

以下、本組合として、足場議連のいう「国家の社会問題」である建設現場における労働死亡災害の 40% を占める墜落災害を撲滅するため、早急なる制度改正を求め、意見を付し、提言を行うものであります。

一 墜落災害の実態とその問題点

① 建設現場の作業環境は官民格差が大である。

- ・ 国土交通省の直轄工事では、以下の「墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策」が義務化、あるいは重点対策化されており、これらの措置が遵守された現場からは 1 件の墜落死亡事故も発生していない。

【墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策】

- ① 2m 以上の高所作業においては「最初から安全帯ありき」ではなく、必ず足場を設置すること。
 - ② 足場の全層に手すり先行工法による二段手すりと幅木を設置すること。
 - ③ 仮設安全監理者等の十分な知識・経験を有する第三者によるチェックリストに基づく足場の安全点検を実施すること。
- ・ 一方、民間工事では、「墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策」が義務化されていないため、多数の墜落災害発生の要因となっており、官民格差が生じている。

② **墜落災害を含む災害は小規模な事業場(企業)に集中。300 人以上の事業場(企業)では死亡災害はゼロである。**

- ・ 労働者の死傷者数を事業場（企業）規模別にみると、30 人未満が全体の約 90％を占めており、一方、300 人以上の元請大企業では死亡災害はゼロである（資料 1）。
- ・ 重層下請構造の下にある小規模な企業の労働者や一人親方等が災害の発生しやすい作業環境の下で働かされていることが分かる。

③ **一人親方等の墜落災害は政府のどこも把握していない。**

- ・ 重層下請構造の最末端にいる一人親方等について、国として墜落災害の実態を全く把握していない。
- ・ 本組合の推計では、平成 23 年の一人親方等の墜落死亡災害は 68 人に上る。

二 平成 21 年度～23 年度の「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会報告書」から分かった指摘点

① **これまでの検討会の検証・評価の視点は「手すり先行工法」の絶対的効果の実態を直視していない。**

- ・ 検討会は、「手すり先行工法」の絶対的効果の実態を直視せず、墜落災害を防止するためには「安衛則に基づく措置」を徹底しさえすればそれで十分と結論付けてきた。
- ・ しかし、

①「建設業における足場からの墜落・転落災害の発生状況」（資料 2）を経年で見ても明らかなように、「安衛則に基づく措置」にいくら力点を置いても足場からの墜落災害は一向に減少していない。

②「「安衛則適用の場合」と「手すり先行工法適用の場合」における災害発生率の比較」（資料 3）で明らかなように、例えば平成 23 年度を例にとつて、「手すり先行工法」を適用した場合と「安衛則」を適用した場合とで災害発生率を比較してみたとき、前者は後者の **58 分の 1** となることが分かる。また、全ての現場に手すり先行工法を適用したと仮定した場合、平成 23 年度の足場からの墜落労働災害件数は **422 人から 11 人に激減**し、**38 分の 1** になることが分かる。如何に「手すり先行工法」の効果が絶対的であるかは歴然としている。なお、「手すり先行工法」のうち、「手すり据置き方式」と「手すり先行専用方式」は、結果として安衛則に定める通常作業時の措置をも満たすこととなるため、組立・解体時のみならず通常作業時における墜落災害防止にも効果が高いことは歴然としている。

③「組立・解体時において足場の最上層からの墜落・転落災害発生状況」（資料 4）で明らかなように、**墜落防止措置を全く実施していない事案が全体の約 80%であり、組立・解体時における現行安衛則では対応できないことが分かる。**これは、安全帯を取り付ける部位がないからである。一方、「手すり先行工法」を実施すれば問題は一挙に解決する。

④「「組立・変更後点検」と「第三者点検」の実施状況」（資料 5）で明らかなように、組立・変更後点検の実施率が 80%超といいながら第三者点検が 1%前後であることから、結果として墜落災害が防止できていないことは、的確な点検を担保する第三者点検が如何に重要かを物語っている。

②求められるべきは「墜落防止のための十分な効果を有する措置」である。

- ・ 墜落災害を防止するためには、「安衛則に基づく措置」を徹底しさえすればそれで十分とは言えないことが分かった。
- ・ 求められるべきは「墜落防止のための十分な効果を有する措置」である。それは、国土交通省が義務化し、あるいは重点対策化している「墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策」に他ならない。

三 以上の問題点と指摘点を踏まえた問題解決のための提言

提言1 「墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策」を制度化し、官民格差をなくす。

（問題点①への対応策）

- ・ 墜落災害を撲滅するためには、**安全な作業環境は労働者保護を旨とする労働法の立場から最低限の基準であり、それは強制力によって遵守されるようにすべきであり、「墜落防止のための十分な効果を有する措置」である「墜落災害ゼロを目指す 3 つの絶対的対策」の制度化は絶対に実現すべきである。**
- ・ これらの 3 つの対策を安衛則改正によって義務化するならば、建設現場の作業環境の官民格差は解消される。

提言2 官民の発注者の責任において安全経費と労災保険料を別枠計上するよう義務付け、受注者である元請の責任において安全経費が数次の全ての下請に的確に反映されるよう義務付けるとともに、災害補償については元請が一括して補償の責任を負い、下請として働く労働者はもとより、一人親方であっても労働者として扱い、同等の補償が受けられるよう義務付け、制度化すべき。

（問題点②及び③への対応策）

- ・ 重層下請構造の下にある建設業において墜落災害を撲滅するためには、必要な安全経費が下請の段階で確保されていなければならない。また、万一、災

害が発生した場合、下請として働く労働者はもとより、一人親方でも災害補償を受けられるようにすべきである。

- ・ 上記のように安全経費と災害補償が明朗になることによって、間違いなく下請へのしわ寄せはなくなり、元請が全ての労災処理をすることになるので、下請で働く労働者はもとより、一人親方でも全面的に災害補償を受けられることになる。
- ・ また、発注者において別枠計上することは、必要な経費が競争入札によって削減されるようなことがなくなるばかりでなく、**受注に当たって競争条件が平等となり、「公正な競争」が担保されるという労働法上の大変重要な効果を生むことになる。**
- ・ 上記のように、発注者と受注者が安全と災害補償について全面的に責任を負うよう義務化されたならば、国民全体に安全意識が強くなり、下請で働く労働者や一人親方は安全な作業環境で働けるばかりでなく、万一の災害補償について心配することがなくなり、結果として我が国に「建設労働安全社会」が構築されることになる。正に、お互い、ウイン、ウインの関係になる。また、このことは建設職人の「地位」と「名誉」と「所得」の向上の一翼をも担うことになる。

提言 3 上記「提言 1」及び「提言 2」の実現とともに、当該措置を実効あらしめるため、
①民間人を活用した監視員制度の導入等によって監督体制の強化を図るとともに、②罰則及び指名停止、営業停止、許可取消等の行政処分の厳格な適用が不可欠である。

四 検討会における検討事項以外の墜落災害撲滅に関する重要課題

- ① 墜落死亡災害の起因物別分類としての「屋根、はり等」、「建築物・構築物等」、「開口部等」などは、「足場を設置しておくべきところに足場がなかったために墜落した死亡災害」として扱い、その対策として JIS の使用を安衛則に規定すべき。安衛則第 518 条第 2 項の例外は「技術的に困難」な場合に限定すべき。
- ・ 平成 24 年の墜落死亡災害は 157 人であり、厚生労働省の統計ではこれを起因物別に分類して、資料 6 で示すように、「足場」15%、「屋根・はり等」26%、「建築物・構築物等」16%、「開口部等」11%、「はしご等」9%、「路肩等の地山」6%等としているが、このうち、「足場を設置しておくべきところに足場がなかったために墜落した死亡災害」は 68%に上る。
- ・ 本来、2m 以上の高所作業に当たっては、安衛則第 518 条第 1 項によって「足場」を設けることを原則としながら、第 2 項で事業者が「困難」と判断したときに限って例

外的に安全帯の使用を認めているに過ぎない。ところが、この例外規定を根拠に、安易に安全帯に頼っているのが実態である。これは本末転倒といってよく、統計上上記のような扱いをすることは事業者の安易な対応を助長することになる。

- ・そこで、安衛則第 518 条第 2 項の例外は、単に事業者の判断に委ねるのではなく「技術的に困難」な場合に限定するよう、安衛則を改正すべきである。
- ・また、屋根や斜面・法面の対策として、折角制定された JISA8971(屋根工事用足場及び施工方法)及び JISA8972(斜面・法面工事用仮設設備)を積極的に適用するよう安衛則に規定すべきである。

② 安衛則の足場に係る高さ規制は 2m 以上、5m 以上、10m 以上とバラバラである。高さを統一すべき。

- ・安衛則の足場に係る高さ規制として、作業床の設置に係る安衛則第 518 条は 2m 以上の足場を、足場の組立等の作業に係る安衛則第 564 条は 5m 以上の足場を、また、労働安全衛生法第 88 条第 2 項の計画の届出に係る安衛則第 88 条は 10m 以上の足場であって組立から解体までの期間が 60 日以上足場を、それぞれ対象としている。
- ・この区別について、合理的な理由があるのであろうか。現実には 5m 未満の高所からは半数以上の墜落災害が発生しているが、それにも拘らず「足場の組立て等作業主任者」を選任する必要があるとしている高さ規制は撤廃すべきである。また、10m 以上の足場であっても組立から解体までの期間が 60 日未満の足場は届出の対象外であるが、そうした足場からも多くの災害が発生しており、現状に即さないもので、高さを統一し、届出の対象にすべきである。

③ 作業床設置の規制に係る安衛則第 563 条は一側足場を一律に除外している。しかし、このことが逆に一側足場の安易な使用を招き、結果的に墜落災害が発生しやすい作業環境を生んでいる。一側足場の使用規定を制度化すべき。

資料1

平成 23 年(1 月～12 月)建設業の事業場規模別労働災害発生状況

全国計

業種 \ 規模	1 人 9 人	10 人 29 人	30 人 49 人	50 人 99 人	100 人 299 人	300 人 799 人	計
建設業小計	10,504 (290)	4,560 (148)	1,144 (44)	511 (18)	218 (10)	46 (0)	16,983 (510)

()内は死亡者数で内数

事業場規模:当該死傷者を直接雇用している事業場(企業)の規模

30 人未満 $(10,504 + 4,560) \div 16,983 = 88.7\% \div 90\%$

出典:厚生労働省「平成 23 年労働者死傷病報告」より

資料2

建設業における足場からの墜落・転落災害の発生状況

(単位:人)

平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
708 (27)	647 (35)	783 (28)

()内は死亡者数で内数

出典:厚生労働省「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会報告書」より

「安衛則適用の場合」と「手すり先行工法適用の場合」における 災害発生率の比較

		平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
安衛則適用	①適用の割合	69.0%	69.0%	66.0%
	②災害の割合	(397 人) 98.3%	(370 人) 97.9%	(418 人) 99.1%
	A: (②÷①)	1.425	1.419	1.502
手 す り 先行工法 適 用	①適用の割合	31.0%	31.0%	34.0%
	②災害の割合	(7 人) 1.7%	(8 人) 2.1%	(4 人) 0.9%
	B: (②÷①)	0.055	0.068	0.026
(A÷Bにより算定) 手すり先行工法を適用した場合の 災害の減少割合: C		26 分の1	21 分の1	58 分の1
すべての現場で手すり先行工法を 適用した場合の災害者数(D)とそ の割合		404 人→22 人 (18 分の 1)	378 人→26 人 (15 分の 1)	422 人→11 人 (38 分の 1)

D の算式は次のとおり。

$$D = (\text{当該年度の全災害者数} - \text{当該年度の手すり先行工法適用現場の災害者数}) \times C + (\text{当該年度の手すり先行工法適用現場の災害者数})$$

※ 厚生労働省「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会報告書」のデータより作成

資料4

組立・解体時における足場の最上層からの墜落・転落災害発生状況

(単位:人)

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
死傷者数	90	100	118
墜落防止措置をまったく 実施していなかったもの	73 (81.1%)	75 (75.0%)	92 (78.0%)

出典:厚生労働省「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会報告書」より

資料5

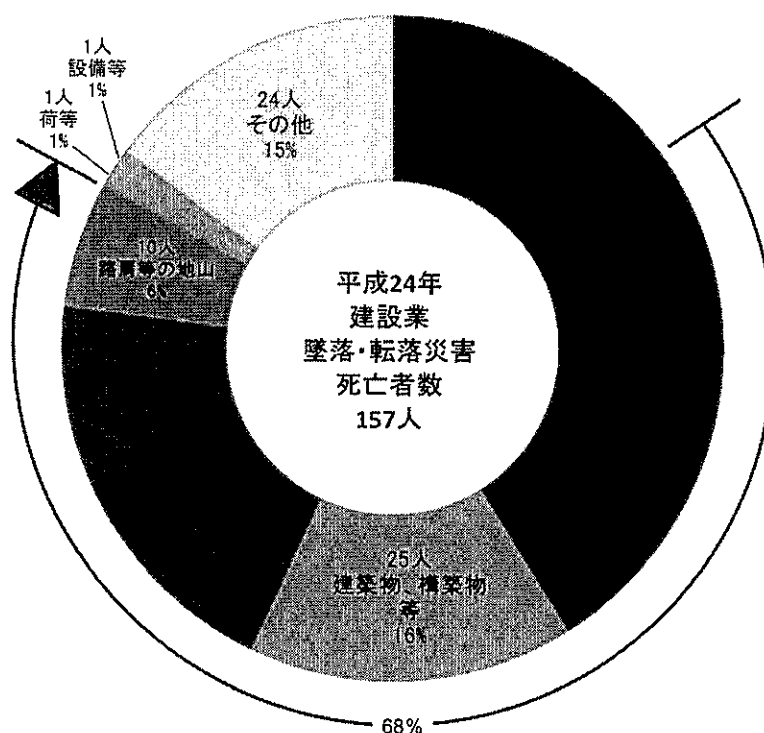
「組立・変更後点検」と「第三者点検」の実施状況

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
組立・変更後点検 実施率	90%	82%	86%
第三者点検 実施率	1.6%	1.1%	0.6%

出典:厚生労働省「足場からの墜落防止措置の効果検証・評価検討会報告書」より

資料6

平成 24 年の建設業における墜落・転落死亡災害発生状況(起因物別)



出典:平成24年 厚生労働省調査より