

(案)

今後の労働安全衛生対策の在り方に係る検討会報告書

平成16年 月

今後の労働安全衛生対策の在り方に係る検討会

目 次

1. 今後の労働安全衛生対策の在り方に関する検討
 - (1) 検討の視点
 - (2) 検討の経緯

2. 職場における安全衛生をめぐる現状
 - (1) 労働安全衛生法体系に基づく対策の推進
 - (2) 労働災害の発生状況
 - (3) 職場における安全衛生活動の現状
 - ア 経営トップの取組
 - イ 下請等の協力会社等との連携
 - ウ 安全衛生委員会の活動
 - エ 安全衛生教育の実施状況
 - (4) 労働者を取り巻く社会経済情勢の変化
 - ア 企業内の安全衛生管理の変化
 - イ 所属等の異なる労働者の混在の進行
 - ウ 業務の変化による労働者の負担の増大
 - (5) 企業の社会的責任からみた安全衛生対策
 - (6) 安全衛生施策等に関する海外の状況

3. 今後の安全衛生対策の在り方（提言）
 - (1) 事業者による自主的な安全衛生への取組を促進するための環境整備
 - ア 危険・有害要因の特定、低減措置等の推進
 - (ア) 職場における危険・有害性の調査等の推進
 - (イ) 機械に関するリスクアセスメント
 - (ウ) 化学物質管理の推進
 - イ 自主的な取組の推進と普及促進のためのインセンティブ措置
 - (ア) 自主的な取組の必要性
 - (イ) 普及促進のためのインセンティブ措置
 - ウ 安全衛生委員会の活性化
 - エ 安全衛生担当者の教育の充実

 - (2) 元方等を通じた安全衛生管理体制の実現
 - ア 一体的な安全衛生管理の構築
 - イ 元方事業者による安全衛生対策の調整
 - ウ 施設・設備の管理権原に関する安全衛生対策

(ア) 注文者による危険有害情報の提供等

(イ) 請負事業者に使用させる施設・設備に関する危害防止措置の確保

(3) その他安全衛生対策上検討すべき事項

ア 中小企業における安全衛生対策の推進について

イ 安全衛生活動と社会の評価

ウ 資格制度の検討

1. 今後の労働安全衛生対策の在り方に関する検討

(1) 検討の視点

ア 昭和47年に制定された労働安全衛生法は、多発する労働災害に歯止めをかけることを目指し、当時労働基準法等の中に定められていた安全衛生確保のための条文を独立させ、体系化することにより創設された。労働安全衛生法においては、労働災害の防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずる等防止に関する総合的な対策を推進することにより、労働者の安全と健康の確保を図ることとしている。具体的には、第10次の労働災害防止計画を策定し、種々の施策を講じているところである。

イ しかし、現状をみると、労働災害は長期的に減少してきたとはいえ、労災保険の新規受給者数は今なお年間52万人を超え、そのうち重篤な休業4日以上死傷者数は約12万6千人となっており、一度に3名以上が被災する重大災害は昭和60年以降増加傾向で推移している。さらに、「過労死」等の労災認定件数は高い水準で推移しており、化学物質等による健康障害も後を絶たない。

ウ また、昨今の社会経済情勢の変革の中で、企業においては、製品寿命の短縮、多品種少量生産の進展等に伴う生産様式の変化、業務請負等のアウトソーシングの増大、合併・分社化による組織形態の変化、企業内の組織の再編が進行し、また、労働者においては、就業形態の多様化、雇用の流動化等が進行している。このため、所属や就業形態の異なる労働者の混在が一般化し、安全配慮義務を負うべき事業者の範囲が曖昧になっている。さらには世代の交代に伴い安全衛生に関わるノウハウが伝承されないことによる「現場力」(現場における人材力)の低下、安全管理組織の縮小、業務の質的、量的変化による労働者の負担の増大等、労働現場における様々な変化が進行してきていると考えられる。

エ このような状況下において、昨年の夏以降、製鉄所における溶鋼の流出災害、ガスタンクの爆発災害、油槽所におけるガソリントankの火災災害、タイヤ製造工場における火災事故等、我が国を代表する企業において重大災害が頻発した。

このため、関連する3省庁共同で設置した産業事故災害防止対策推進関係省庁連絡会議において、火災、爆発災害等が多発する原因及び今後取り組むべき事項が検討され、また、厚生労働省においては、安全管理活動の充実を図る観点から大規模製造事業場に対する自主点検が行われた。その結果、災害発生率が高い事業場では、

- ①事業場のトップ自らによる率先した安全管理活動の実施が不十分であること
- ②事業場のトップが安全管理に必要な人員・経験や経費に不足感を持っていること
- ③下請等の協力会社との安全管理の連携や情報交換が不十分であること
- ④労使が協力して安全問題を調査審議する場である安全委員会の活動が低調であること
- ⑤入社後の定期的な現場労働者への再教育や作業マニュアルの見直しが不十分であること

⑥設備・作業の危険性の大きさを評価し、災害を防ぐための措置を実施することが低調であること

が明らかとされた。このような問題に対応し、重大災害の確実な減少を図るためには、

①事業場のトップによる安全衛生方針の表明

②安全委員会の活性化

③所属元の異なる労働者が混在している事業場における関係者相互の確実な連絡調整の確保

④安全管理者に対する選任時等の教育の充実

⑤雇入れ時あるいは作業転換時などの労働者に対する安全教育の充実

⑥職場の危険箇所の特定・評価及びそれに基づく対策の徹底

⑦設備の適切な維持管理の確保等

に加え、所要の法令・基準・制度の整備、ガイドライン・マニュアル等の策定による災害防止対策の推進を確実に図ることが重要であるとされる報告、分析結果がとりまとめられたところである。

オ 国際的にも、EU における安全衛生枠組み指令の策定、ILO における労働安全衛生マネジメントシステムに関するガイドラインの策定、ISO における企業の社会的責任に関するガイドラインの策定着手等、事業者の自主的取組の尊重、リスクの先取りの重視という発想に基づく動きが活発である。また、機械関係では EU 機械指令、ISO12100 等が策定され、安全に設計された機械の供給という考え方が重視されるようになってきている。

リスク並びにリスクの評価及び管理（マネジメント）は、安全を扱う欧米の法令では重要な概念になっており、国内法においても医療や食品の分野ではリスク及びリスク評価の概念が存在している。

カ 経済再生運営と構造改革に関する基本方針2004（骨太の方針）においても、新たな成長に向けた課題の一つとして人間力の抜本的な強化に取り組むことが掲げられ、また、国際環境の厳しさが増す中で、安全と安心が重点課題として示されている。我が国における安全衛生対策を推進することは、この流れに沿うものであり、ひいては我が国の活力の向上につながるものである。

キ もとより、労働者の作業環境、作業に潜在する危険を把握し、それを除去・軽減することにより労働者の安全を確保することは事業者の基本的な責務である。幾多の裁判例においても事業者の安全配慮義務の存在を前提に損害賠償の請求が認められている。さらに、近年、企業活動において企業の社会的責任が厳しく問われており、重要なステークホルダーである労働者の安全と健康を守ることはこの社会的責任の考え方の大きな要素の一つとなっている。安全衛生の分野においては、方針、目標の設定、経営資源の配分等に決定権を有する経営トップの役割は極めて重要であり、率先垂範して安全衛生活動を推進することが求められる。

国も従来から各作業に内在する危険を避けるための最小限行うべき対策については法令で示しその遵守を求めてきた。しかしながら、国が示しうるのは各事業場に共通するいわば最大公約数の基本的な対策であり、事業場の個々の作業を網羅するものではない。事実法令違反が認められない死亡事故も起こっている。加えて技術革新の進展により生産手段の多様化も進んでいる。

事業者は法令に定められた措置を実施するだけでなく、事業場個別の特性に応じて安全衛生対策を講ずる必要がある。国はその努力を支援しなければならない。

また、労働災害を減少させていく上で労働者の役割も重要である。労働災害で最大の被害を被るのは労働者本人であり、また、労働災害の危険を予知しやすい立場にいる。労働安全衛生法においても労働者の責務が定められているが、その中心は事業者の講ずる措置に対する対応義務に限られている。労働者の安全意識を高め、労働者も主体的、かつ、積極的に労働災害の防止活動に参加することが望まれる。

ク 事業者の自主的な安全衛生対策を推進するためには事業場の労使で構成する安全衛生委員会の役割は重要である。職場の安全衛生に関わる労使が「労働者の危険を防止するための基本となるべき対策に係ること」等を審議することにより、労使双方の労働災害防止に対する意識が高まることが期待される。

ケ 今までの労働安全衛生法は、労働者の安全と健康を確保するために最低限必要な措置につき法令で定め、その遵守を図ることを基本として法の仕組みが組み立てられている。この仕組みを維持しつつ、今一度労働災害の大幅な減少を実現するために、労働安全衛生法の基本的な考え方を、後追いの的に個別の予防対策を追加していく手法から先取りの的に予防対策を導入する手法に転換し、事業者が積極的に自ら危険・有害な状況を把握し、その除去・低減を図ることとする制度的な環境整備が重要である。事業者の自主的な活動が十分充実していれば、さらに国が施設・設備の設置計画等につき事前チェックを行ったり直接事業場を指導する必要性も減少し、安全衛生水準に問題のある中小企業等に対して、安全衛生行政の活動を強化することも可能となろう。

コ 以上の状況の下で、今後、企業及び労働者を取り巻く社会構造の変化に対応し、爆発災害をはじめとする重大災害の増加をくい止め、さらに労働災害の一層の減少を図るためには、労働安全衛生関係法令に基づく最低基準の履行確保に加え、事業者による自主的な安全衛生活動の一層の充実を図り、職場のリスクの確実な低減に取り組むこと及び多様化した就業形態を踏まえた安全衛生管理体制の確立が必要である。このため、

①事業者による自主的な安全衛生への取組を促進するための環境整備

②元請等を通じた安全衛生管理体制の実現

③①、②以外で、安全衛生対策上検討すべき事項

等の新たな課題について検討を行い、今後の安全衛生対策の在り方をとりまとめることとした。

(2) 検討の経緯

今後の安全衛生対策の在り方について検討を行うため、別紙の参集者による検討会を設置し、平成16年3月29日から 月 日まで、 回開催した。その間、職場の実態等を把握するため、企業、業界団体からヒアリングを実施した。

2. 職場における安全衛生をめぐる現状

(1) 労働安全衛生法体系に基づく対策の推進

労働安全衛生法は、安全衛生確保のための総合的な法制として立法化されたものであり、本法においては、事業者が講ずべき危害防止措置の他、事業場内や混在作業場所における安全管理体制の構築、機械、化学物質に関する製造、流通段階での規制、国による各種の援助措置等の幅広い規定が設けられており、また、本法の委任を受けてより具体的な措置内容を定めた労働安全衛生規則、特別則が制定されている。

これら労働安全衛生関係法令に規定された安全衛生管理体制、安全衛生基準等は、労働災害防止に関する科学的知見や多くの災害事例を含む過去の経験から得られた最低限行うべき措置として列挙したものである。これを担保するために第三者による確認が必要なものについては、検査・検定制度の対象とされ、また、計画届の提出等の措置が採られている。また、特に危険な作業については有資格者以外の就業制限や作業主任者の選任により安全衛生を確保されてきた。

労働安全衛生法はこのように事業者等に対して各種措置義務を課すとともに、安全衛生改善計画の作成・実施、労働安全衛生コンサルタントの活用等事業者の自主的な取組を促進することにより、労働災害防止対策を推進してきた。

さらに、事業場において自律的に労働災害防止対策が推進される仕組みである、労働安全衛生マネジメントシステムの導入を推進するため、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」を労働安全衛生規則に基づいて公表している。

(2) 労働災害の発生状況

労働災害による死亡者数は昭和36年に過去最高の6,712人を記録し、その後も6千人前後で推移していたが、昭和47年の労働安全衛生法制定を契機に5,631人から昭和51年には3,345人とわずか4年で40%以上減少したが、平成15年においてもなお1,628人の方が亡くなっている。

なお、「過労死」等に係る労災認定件数は平成15年度には312件、うち死亡は157件に達し、精神障害等の労災認定件数は108件、うち自殺は40件に達している。

休業4日以上死傷者数については、平成15年には約12万6千人となっており、労災保険新規受給者数については、平成14年には52万人台となっている。度数率についても近年大きな変化はなく、平成15年は1.78となっている。

一方、重大災害については、昭和48年に331件であったものが昭和60年に141件まで減少したのち増加に転じ、増減を繰り返しながら現在まで増加傾向が続いている。平成15年は249件の重大災害が発生しており、これは昭和50年代前半の水準である。

昨年発生した主な労働災害等についてみると、製鉄所のコークスガスタンクにおける爆発災害、タイヤ工場における火災、油槽所における火災等、我が国を代表する大規模な製造業において、爆発・火災等の一般公衆に影響を与える大きな災害が発生していることが特徴として挙げられる。これらの災害によって、当該事業場を含む企業グループでは、それぞれ100億円から400億円の損害を見込んでおり、企業経営に大きな影響を与えている。

本年に入ってから、複数の労働者が死傷する大規模な労働災害の発生が続いている。

(3) 職場における安全衛生活動の現状

ア 経営トップの取組

労働災害防止において、経営トップの活動が重要であることはもちろんであるが、これを裏付けるものとして、産業事故災害防止対策推進関係省庁連絡会議の中間とりまとめにおいては、産業事故災害防止上の問題点として、経営トップの認識や取組が安全確保を図る上で非常に重要であり、経営トップを中心とした全社的な取組が功を奏している事例が見られる一方、事故が発生した産業施設では危機管理意識が希薄と思われる事例がみられたとされている。

当検討会が行った企業ヒアリングにおいても、経営トップが安全に関して強い姿勢を表明したことによって、安全管理部門の仕事がやりやすくなったという事例があった。

また、厚生労働省の大規模製造事業場に対する自主点検結果において全体を労働災害の発生率でみて五分位に分けて比較したところ、事業場のトップが年間の安全管理活動計画の作成に積極的に関与しているとするところは、最も災害発生率が低い第1五分位では75.3%であるのに対して、最も災害発生率が高い第5五分位では65.8%と10ポイント程度の差がみられた。事業場トップが自ら行う他の安全管理活動についても、第1五分位と第5五分位との間で概ね10ポイント程度の差がみられた。事業場のトップが安全活動に関与する項目数が増えるに従って災害発生率が低下する傾向もみられている。

イ 下請等の協力会社等との連携

下請等の協力会社等との連携については、産業事故災害防止対策推進関係省庁連絡会議の中間とりまとめにおいて、下請、二次受け業者等が保安関連業務を行う事例が増加しているが、これらの業者に対する安全確保面での連携が十分行われていないおそれがあると指摘されている。

実際に、注文者が所有する設備の保守点検等を下請に行かせた際に、危険性・有害性に関する情報が提供されなかったこと等の安全衛生管理上の問題があったことに起因する死亡災害も発生しているところである。

大規模製造事業場に対する自主点検結果によれば、元方事業者と協力会社の災害の発生率を比較すると、千人率が5.09と11.3と、協力会社が2倍以上高くなっている。さらに、作業間の連絡調整の実施状況をみると、「安全担当を含めて、定期

的に進捗状況の把握及び再調整」、「安全担当を含めて、当初計画段階で調整」を行っている割合をみると、第1五分位が第5五分位を17から18ポイント上回っている。協議組織の設置運営、作業場所の巡視においても同レベルである。

また、危険に係る情報の伝達方法については、大規模製造事業場に対する自主点検結果によれば、文書と共に工事開始前に必ず現場で工事内容を確認しているところの千人率が4.40であるのに対し、特に知らせていないところでは年千人率が11.8であった。

ウ 安全衛生委員会の活動

平成12年労働安全衛生基本調査によれば、安全委員会、衛生委員会又は安全衛生委員会における議題は、「職場環境の向上に関する検討」、「労働災害の原因及び再発防止対策の検討」等が80%弱であるが、「労働災害防止計画の作成、評価及び見直し」は50%強となっており、安全衛生水準を継続的に向上させるために安全衛生委員会を活用することは十分普及していない。

大規模製造事業場に対する自主点検結果によれば、安全委員会において「安全管理体制の検証、見直し」について審議した事業場は第1五分位では68.5%であるが第5五分位では56.6%と、約12ポイントの差があり、「安全に関する新たな規定の作成、改訂」、「設備等の新設・変更を行う場合の安全面からの事前評価等」等、いずれの項目についても第1五分位と第5五分位と間に、10数ポイントの差がみられている。

また、安全衛生委員会で活発な意見交換が行われており、結果が現場の改善に反映しているところの年千人率は4.98であるのに対し、伝達事項や現場等からの報告事項が主体で意見交換は十分行われているとはいえないところの年千人率は7.19であった。

総合的な安全衛生管理手法の調査検討（中央労働災害防止協会；平成10年度）によれば、安全衛生委員会の合意事項の80%を実施しているのは、安全衛生委員会活動の活発な事業場では78.0%であるのに対し、不活発な事業場では28.5%となっている。

安全衛生委員会の活動についてはマンネリ化が指摘されているが、企業ヒアリングにおいてもマンネリ化を感じているとする事例がみられた。

エ 安全衛生教育の実施状況

平成12年労働安全衛生基本調査によれば、安全衛生教育を実施している事業所のうち、「常用労働者として新しく雇い入れた労働者」に対して教育を行っているのは90.1%であるが、「作業内容を変更したときの関係労働者」では51.1%、「新しく就任した職長、現場監督者、主任等」については27.6%、「新しく就任した安全管理者（安全衛生推進者）」は15.3%となっている。

また、大規模製造事業場に対する自主点検結果においては、現在の安全担当部署のスタッフの知識・経験に係る総括安全衛生管理者の認識について、「十分」としているところの年千人率が4.19であるのに対して、不足しているところの年千人率は8.50となっている。企業ヒアリングにおいても、管理監督者、特に管理者層の知識が不足しているという指摘があった。