

安全衛生教育実施計画の作成については、作成している事業場の年千人率が 5.05 であるのに対して、作成していない事業場は 9.72 に達している。現場労働者に対する定期的な再教育についてみると、実施している事業場の年千人率は 4.81 であるが、実施していない事業場は 6.55 となっている。

(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

検討の視点にあるとおり、社会経済情勢の変革の流れの中で、企業内の安全衛生管理についても、変化がみられる。

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では、製造現場で起こっていることとして、個々の産業施設における火災・爆発等の発生頻度は比較的小さいために潜在的危険性や安全対策の重要性が認識されにくくなっていること、産業技術の進展等に伴い施設インフラや操業・管理手法等が高度化・自動化していることから一般従業員が危険を体感する機会がきわめて少なくなっており、「安全への慣れ」が生じているとしている。また、産業技術の進展等による高度化・自動化、アウトソーシング化等により業務の合理化・効率化が図られているが、これに対応した安全対策の見直しが十分図られているとは言い難い面があるほか、合理化に付随して産業施設に精通した者が減少等し、安全確保面での知識や技術が次世代に円滑に伝承されにくくなっており、従業員の災害発生時の適切な対応に困難が生じているとも指摘している。

平成15年度ものづくり基盤技術振興基本法に基づく年次報告(ものづくり白書)においても、産業事故災害防止対策推進関係省庁連絡会議と同様の認識のもとに、事業場において安全管理に必要な能力を確保していくことが求められているとされている。

また、社団法人日本経済団体連合会経営労働政策委員会報告2004においても、従来ほとんど起こらなかった工場での大規模な事故が頻発しているとした上で、この問題を「現場力」、すなわち現場の人材力の低下の反映と認識すべきとしている。また、高度な技能や知的熟練を持つ現場の人材の減少、過度の成果志向による従業員への圧力が原因との指摘があることを紹介している。

本検討会が行った企業ヒアリングにおいても、安全衛生管理部門の人数が大幅に減少している例がみられたところであり、企業の安全衛生管理体制は、従来と同様の能力を維持していないのではないかと懸念されている。

総務省労働力調査の平成15年平均から労働者数の年齢階層別にみると、就業者に占める50代の割合は、特に製造業、建設業において、他の年齢層に比べ大きい。今後「団塊の世代」に当たる50代の労働者の相当数が定年を迎え、退職することが予想され、その際、世代交代とともに安全衛生管理に係るノウハウが失われることによって安全衛生水準が低下するおそれがあることから、技術・技能が現場に確実に継承されるような仕組みを考える時期がきている。

イ 所属等の異なる労働者の混在の進行

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

業内の組織の再編や、就業形態の多様化、雇用の流動化等が進行していることにより、所属や就業形態の異なる労働者の混在が一般化している。

総務省事業所・企業統計調査によれば、派遣・請負労働者数は平成8年に192万人であったが、5年後の平成13年には216万人と12.5%増加している。製造業に限ってみれば49万人から63万人と28.6%の大幅な増加となっており、業務請負等として働く労働者の数は大きく伸びている。

また、派遣・下請のいる事業所でみても、平成8年に21万7千事業所であったものが23万9千事業所と、9.8%の増加となっている。製造業については、3万8千事業所から4万事業所に5.1%増加している。

分社化についても、分社化により設立された企業数は、平成10年から11年及び平成12年から13年にはそれぞれ約2,000に達しており、平成8年から9年にかけて設立された企業数の2倍以上となっている。製造業についてみると、分社化により設立された企業数は平成10年から11年及び平成12年から13年は330前後で推移し、全産業と同様に平成8年から9年にかけて設立された企業数の2倍以上となっている。

ウ 業務の変化による労働者の負担の増大

労働者の負担については、厚生労働省平成14年労働者健康状況調査によると、仕事による強い不安、ストレスを抱える労働者は6割以上に達しており、また、一般定期健康診断の結果、脳・心臓疾患につながる所見を始めとして何らかの所見を有する労働者の割合が増加している。

また、「過労死」等及び精神障害等に関する労災認定件数は、前述のとおりである。

(5) 企業の社会的責任からみた安全衛生対策

最近の不祥事の多発等を受けて、企業においては、社会的公正や環境などへの配慮を組み込み、労働者、投資家、地域社会等のステークホルダーに対して責任ある行動をとるとともに、説明責任を果たしていくことが求められている。こうした考え方は企業の社会的責任(CSR:Corporate Social Responsibility)と呼ばれ、欧米では企業が社会的責任を果たしているかどうかを基準に投資する社会的責任投資(SRI:Socially Responsible Investment)と呼ばれる投資運動が普及している。

企業がCSRとして取り組む分野は、コーポレート・ガバナンスや環境分野、社会分野など多岐にわたっているが、社会分野の一つの要素である「労働」については、環境などに比べて取組は決して十分に進んでいるとはいえない。

企業は人や物、資金と言った経営資源を活用して、財を生産したりサービスを提供し、社会的な価値を創造する主体である。その際、企業は社会の一員であり、社会と無関係であり得ない存在であることに鑑みると、社会の多様なステークホルダーへの影響を十分に考慮しながら活動を行っていく必要がある。なかでも、労働者をはじめとした「人」に関する取組については、他とは異なる特別な配慮が必要になる。労働者の働き方等に十分な考慮を行い、かけがえのない個性や能力を活かせるようにしていくことは、「公器としての企業」にとって、本来的な責務である。

労働災害や長時間労働、ストレスの増大等によって労働者の安全と健康が損なわれると、企業には経済的損失が発生する。こうした中、「人」の観点からも持続可能な発展を実現する社会を形成していくことが重要となっており、CSRにおいて労働者の安全衛生対策を考慮することは、重要性を増している。

また、CSRについても、ISOにおいてガイドライン策定に着手することとされている。

(6) 安全衛生施策等に関する海外の状況

米国では、1982年より自主的予防プログラム(VPP: Voluntary Protection Program)と呼ばれる自主管理制度を導入している。この制度は、包括的な安全衛生管理を自主的に行っていく意思を持ち、この旨を安全衛生庁へ申請をした事業場に対して、書類審査と現場視察を行ったのち、VPP参加事業場として認定するものであり、認定事業場は定期監督の免除などのインセンティブ措置がとられるといった制度である。これまでに約900の事業場が認定されているところであるが、この認定については、安全衛生管理システムが有効に機能しているかというシステム監査的な事項に加えて、過去三年間の災害と疾病の発生率が同じ産業の平均発生率を下回っていることが要求されるなど、仕組みだけでなく実績評価の要素も有している点が特徴である。

労働安全衛生マネジメントシステムについては、我が国においては、平成11年に「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」が策定されているが、平成13年(2001年)にはILOが「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」を公表しており、各国においてもガイドラインの策定が進められている。

EUにおいては、1989年に「EU労働安全衛生の改善を促進する措置の導入に関する欧州理事会指令(89/391/EEC)」(EU労働安全衛生枠組指令)が採択され、労働者の安全と健康の改善を促進するための対策を導入すべきであるとの認識の下に、リスクアセスメントに基づく安全衛生確保措置の体系を導入することとされ、EU加盟国においては、国内の法制度等の整備を1992年末までに進めることとされ、主要国では国内法での整備が行われた。

また、1989年に「機械に係る加盟国法令の接近に関する理事会指令(89/392/EEC)」(EU機械指令)が策定されているが、その後幾度かの改正を経て、1998年には機械指令の整理統合がなされた(98/37/EC)。機械指令においては、EU域内で流通する機械は、健康と安全の必須要求事項を満たさなければならないこと、製造業者等は機械の適合性評価を行わなければならないこと等が定められている。

ISOにおいては、機械の設計者が危険源を同定し、リスクの評価を行って、許容できないリスクについてはリスク低減措置をとり、除去できなかったリスクについては使用上の情報をユーザーに提供するという機械の包括的安全基準が2003年にISO12100として規格化されている。我が国においても、平成13年(2001年)に機械の包括的な安全基準に関する指針が厚生労働省労働基準局長から示されており、機械の設計段階からリスクアセスメントを行うための考え方が示されている。

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

(7) 職場における危険・有害性の調査等の推進

労働災害による被災者は今なお52万人を超え、重大災害は増加している。特に、昨年来、大規模製造業での爆発火災、一酸化炭素ガスの漏出、建設業での解体作業中の倒壊災害等の重大災害が社会の注目を集めた。これらの要因のひとつとして、事業場内における危険・有害性の調査とそれに基づく対策が十分でなかったことがあげられる。また、製品寿命の短縮、多品種少量生産等に伴い、生産工程の多様化、複雑化が進展するとともに、新たに有害な化学物質が導入されており、事業場内の危険・有害要因は多様化し、その把握が困難となっていることが懸念される。

このような状況下において、労働安全衛生法令に規定される最低基準としての危害防止基準を遵守しつつ、さらに企業が自主的に安全衛生水準を向上させていく上で、危険・有害要因を特定し、これに基づきリスクを評価し、リスクの低減措置を検討するリスクアセスメントを実施することが効果的である。

大規模製造事業場に対する自主点検結果や OSHMS 促進協議会の調査等によれば、リスクアセスメントを基本とする手法を導入している事業場は、導入していない事業場と比較すると、災害の発生率は相当に低くなっており、労働災害防止に効果が上がっているという結果が得られている。

また、第10次の労働災害防止計画においてもリスクを低減させる安全衛生管理手法の展開が基本方針として示されている。

このため、昨年来の爆発、火災災害の頻発及びこれに繋がる重大災害の増加傾向を抑制し、労働災害を一層減少させるため、重大災害が頻発した工業的業種等の事業場においては、事業者が危険・有害要因の特定、リスクの評価等を行う危険・有害性の調査に取り組む仕組みを確立することが必要である。

また、その際、危険・有害性の調査結果に関する安全衛生委員会における調査審議等、現在各事業場で確立している既存の安全衛生管理体制を最大限活用することがこの仕組みの円滑な実施のために必要である。

(イ) 機械に関するリスクアセスメント

事業場内の機械の使用段階における労働災害を防止するためには、製造段階であらかじめリスクアセスメントを実施し、リスクを低減した上で、残存リスクの情報を機械の使用者に提供するプロセスを確立することが必要である。そのために、既にグローバルスタンダード化している ISO12100 の考え方に則った「機械の包括的な安全基準」の実効性を高めるための仕組みを導入することが必要である。

(ウ) 化学物質管理の推進

化学物質に関する管理については、「職場における労働者の健康確保のための化学物質管理の在り方検討会」(座長：櫻井治彦(慶應義塾大学名誉教授))において次の検討結果を得たところであり、こうした仕組みの導入を図るべきである。

危険・有害性を有する化学物質について、絵表示等を求めた化学品の分類及び表示に関する世界調和システム(GHS国連勧告:The Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals)との整合性を確保しつつ、作業場の容器への危険・有害性に応じた絵表示等によって、個々の化学物質の危険・有害性、取扱上の注意等を一層明確にし、事業者の適切な管理を促進することが必要である。

さらに、これらの表示、化学物質等安全データシート(MSDS:Material Safety Data Sheet)に基づく事業者の自主的な労働災害防止措置の明確化等も必要である。

イ 自主的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

危険・有害性の調査等が必要となっていることに加え、現場の実態及び現場における危険予知活動等の安全衛生活動を熟知しているベテラン労働者が、定年退職、リストラクチャリング等により現場を去り、また、今後「団塊の世代」が大量に退職することを考慮すると、現場における安全衛生担当者のレベル低下による事業場の安全衛生活動の弱体化に対して早急に対処する必要がある。

このため、事業場において個人の経験と能力のみに依存せず、トップの方針の下、組織として、安全衛生活動を維持改善するために、危険・有害要因を特定し、リスクの評価及びリスクを低減させる措置を体系的に実施し、安全衛生水準の段階的な向上を図る仕組みの活用を図ることが必要である。その仕組みのひとつで効果的な手法が労働安全衛生マネジメントシステム(以下「マネジメントシステム」という。)である。さらに、この仕組みの運用の実効性を高めるには、事業場単位のみでなく、全社的な取組を進めることが望ましい。

マネジメントシステムの導入を促進するためには、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」(平成11年4月30日付け労働省告示第53号)の性格が明らかになるよう労働安全衛生法体系の中での位置づけをより明確にすること、また、実施事項を明確にすることが必要である。さらに、当該指針については、指針制定後国際基準として制定され、認知されているILOの「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」(2001年ILO理事会承認)との整合性にも配慮する必要がある。

また、総括安全衛生管理者による安全衛生方針の表明等、既存の安全衛生管理体制を最大限活用することが、この仕組みの円滑な実施のために重要である。

なお、新たな仕組みの導入を促進する際、中小零細企業においても比較的容易に実施可能な手法の開発及び支援措置も併せて検討する必要がある。

(イ) 普及促進のためのインセンティブ措置

マネジメントシステムが定着し、安全衛生対策を推進する体制が確立することにより、事業場内における労働災害の防止が自律性を持って推進されることが期待されることから、各事業場における積極的な導入を図るための誘導促進策を検討することは有益である。第 10 次の労働災害防止計画においても、インセンティブ措置の在り方の検討と導入が掲げられている。

インセンティブ措置としては、マネジメントシステムが確立し、安全衛生水準が高いと認められる事業場について、

- ① 自律的な安全衛生管理が定着しており、危険・有害性の調査等が確実に実施されることから、行政機関が事前にチェックを行う仕組みである労働安全衛生法第 88 条に規定される機械等の設置、移転に関する計画届を事後のチェックに変更する等の法令上の措置に関する措置
 - ② 中小企業に対しては、自律的な安全衛生管理の導入を促進を図るために、労災保険の特例メリット制を適用する等の経済的な措置
 - ③ 企業名の顕彰、マネジメントシステムが確立されていることを表す標章使用の許容等の社会的な評価に関する措置
- が考えられる。

ウ 安全衛生委員会の活性化

安全衛生委員会は、事業場のトップが制度的に関与し、かつ労働災害防止の当事者であると同時に現場の状況について最も熟知している労働者が参画する場であり、その活用は労働災害防止に有効であることから、労使が協力して労働災害防止対策を実効あるものにする機能を果たすことが期待されている。しかし、大規模製造事業場に対する自主点検結果によれば、災害の発生率が高い事業場では「安全管理体制の検証、見直し」、「安全に関する新たな規定の作成、検討」等の事項を審議した割合が相対的に低く、報告事項を中心として毎月定期的に開催されるだけのものとなっている事業場も多く存在している。この点については、第 10 次の労働災害防止計画においても、安全衛生委員会の活動は必ずしも活発でなく、また、労働安全衛生法令で期待されている機能が十分果たされているとは言い難い状況にあると評価している。

そのため、安全衛生委員会の活性化を図るため、委員の選出、審議事項、決定事項の扱い方等委員会のあり方全体の見直しが必要である。

一方、安全衛生委員会は事業場単位で設置されているが、規模の大きい企業では、「全社安全衛生委員会」を設置している場合がある。企業全体の安全衛生に関する事項を労使が話し合うことも有効であることから、中央段階においても安全衛生に

関する事項を検討する場の設置を推進することが必要である。

さらに、事業場内における安全衛生活動の効果を上げるためには、労働者の安全衛生対策への理解、協力が必要であることから、事業者の労働災害防止に関する義務の履行を前提とした上で、労働者自らも労働災害防止に関する責任ある行動をとることが必要である。

エ 安全衛生担当者の教育の充実

大規模製造事業場に対する自主点検結果によれば、安全衛生担当スタッフの知識経験の不足感が高い事業場ほど労働災害の発生率が高いことが明らかとなった。この背景として、安全衛生管理組織の縮小、安全衛生管理担当者の兼務の増大、さらに、労働災害防止に関するノウハウの継承の不十分さ等により、事業場における安全衛生管理担当者の実務能力が低下しつつあるという事情が考えられる。衛生管理者、産業医については実務能力が制度的に担保されているのに対し、安全管理の中核である安全管理者については、法的に学歴と実務経験のみで選任されることが許されていることが、その一因と考えられる。安全管理者は、今後、事業場においてリスクアセスメントの実施、マネジメントシステムの導入、構築等において重要な役割を担うことから、安全管理者に対して、安全衛生管理の実務を適切に処理するために必要な知識等を付与する教育を選任時において実施し、一定の実務能力を担保することが必要である。

また、現場の長である監督者（職長等）と組織の長である管理者（部、課長）で安全衛生に関する理解度を比較すると、管理者には十分な教育がなされていないことから安全衛生に対する理解が乏しい場合が多く、現場を知っている管理者も減少している。さらに、現場の作業員も現場の危険・有害性を認識しないまま作業を行っていることから、災害の発生につながる場合がある。

このような状況を改善するために、リスクアセスメント等安全衛生に関する新たな知識の獲得、安全衛生に関する意識の改革及び向上を目指し、管理者を含む職長等や労働者に対する安全衛生教育の内容の見直しを検討することが必要である。

(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等

企業の分社化等組織形態に関する構造的変化が進む中で、企業分割等により生じた企業グループにおいては、それまでの安全衛生管理のシステム、ノウハウが活かされるよう一体的な安全衛生管理を推進することが適当な場合もある。

このため、事業を同一の場所で実施し密接な経営上の関係がある等、一定の条件下において、企業グループ内の事業場の安全管理者等が、企業グループ内の他の事業場における安全衛生管理を併せて実施することが可能となるような仕組みが必要である。