

中小企業に対する労働安全行政の指導に係る実態調査 — 業種特性に応じた安全指導の提示 —

高木元也*1, 高橋明子*1

労働災害が多発している中小企業に対する安全指導の実態を把握するため、各都道府県労働局を対象にアンケート調査を実施した。その結果、数多くの労働局では、製造業、建設業、陸上貨物運送事業、第三次産業等を重点業種にあげ、リスクアセスメント、健康障害、安全教育等を重点項目にあげた。また、安全指導には業種特性が見受けられ、例えば建設業では、効果が認められた安全指導には、改善事例や労働災害事例を用いた指導、個別指導、グループ討議や発表を含む研修会、産業団体・労働災害防止団体との連携等があげられ、安全指導に役立つもののニーズは、製造業と同様のものとして業種別・作業別のツール、他方、建設業特有のものとして各種労働災害の詳細分析等があげられた。

キーワード: 労働災害、労働安全衛生行政、中小企業行政施策

1 はじめに

中小企業の労働災害が多発している。中小企業の多くは、人材面や資金面等に余裕がなく、大手企業と比べ安全活動の推進力の向上が課題であるといわれている¹⁾。特に、労働災害防止団体や会員の安全活動支援を行っている産業団体等に加入していない中小企業は、社内に人材がいらないことに加え、外部から労働災害や労働災害防止対策に係る情報の入手が困難であり、安全活動を十分に推進することが難しい状況である。

本研究では、中小企業の労働災害防止を促進させることを目的に、各都道府県労働局を対象としたアンケート調査を実施し、このような中小企業に対する安全指導の実態、安全指導上の課題、安全指導に有効なツールのニーズ等を明らかにするとともに、業種横断的にみた建設業の特性に応じた安全指導を提示した。

2 中小企業の安全上の課題

平成27年、全産業における休業4日以上死傷災害(以下、死傷災害という)をみると、労働者数50人未満の中小規模事業場で全体比62.9%の死傷災害が発生している²⁾。また、労働者数1~9人規模の事業場の死傷災害年千人率は、300人以上の規模の事業場の1.73倍にも及ぶなど、中小規模事業場の労働災害が頻発している。

平成18年、改正労働安全衛生法の施行に伴い努力義務化されたリスクアセスメントの導入においても、平成22年の導入割合は、事業場規模1,000人以上が86.6%に対し、同30~49人が36.5%、同10~29人が29.7%と、中小規模事業場の導入が遅れている³⁾。また、多くの中小企業は「リスクアセスメントをどのように進めればよいかわからない」、「時間的、コスト的にも余裕が無い」などの理由から、実効性のあるリスクアセスメントが実施されているとは言い難いと指摘されている⁴⁾。

建設業を例にとると、次のような中小企業の安全上の

課題があげられる。

建設業は、建設業許可業者約46.5万業者(平成29年3月末)⁵⁾のうち9割近くは中小企業が占めるなど⁶⁾、中小企業の安全確保は重要な課題である。また、工事が少なく死傷災害がほとんど発生しない中小企業の多くは、たとえ死傷災害が発生してもそれを偶発的にとらえがちで再発防止意識が高まりにくいと指摘されている¹⁾。加えて、労働災害情報が乏しい中小企業は、リスクを適正に評価できないなどの課題もあげられている⁷⁾。

このような状況の下、建設業の死者数は、平成28年には294人に及び、全産業の死者数928人の31.7%を占め⁸⁾、約3人に1人が建設業で亡くなっている。建設業の就業者数は488万人(平成28年平均)⁹⁾と全産業の就業者数6,433万人(同)と比べ7.6%程度に過ぎず、建設業は他産業に比べ死亡災害が多発しており、建設業の労働災害防止には中小企業対策が最重要課題の一つといえる。

これまで建設業では、建設業労働災害防止団体が労働災害防止対策を構築・事業化し、それを関連する産業団体との連携等により普及を推進してきた。しかし、建設業労働災害防止協会の会員事業場数は約49,500事業場¹⁰⁾((1号会員(建設業を営む事業主)、平成26年3月末)に過ぎず、建設業許可業者約47万業者と比べ僅少である。

建設業労働災害防止協会へのヒアリングによれば、労働災害防止活動推進上、ここ数年、会員事業場数が減少傾向にあることを問題にしつつも、それ以上に、平成25年の建設業の死者数342人の内、会員の事業場は75人の発生にとどまり、267人が非会員の事業場で発生していることが大きな問題であると指摘している。

このことから、今後は建設業労働災害防止協会に属していない中小企業を対象に、有効な労働災害防止活動の促進方策を検討することが重要な課題になる。

促進方策の一つとして、それらの中小企業に対し、すでに長年にわたり、安全指導を実施している労働局、労働基準監督署等、労働安全行政の支援を図ることが有効であると考えられる。そこで、労働安全行政が中小企業に対

本報告の内容は、土木学会論文誌F4,Vol.71,No.4,1_139-1_147で発表したものを一部修正しとりまとめたものである。

*1 労働安全衛生総合研究所 リスク管理研究センター
連絡先: 〒204-0024 東京都清瀬市梅園1-4-6
労働安全衛生総合研究所 リスク管理研究センター 高木元也*1
E-mail: takagi@s.jniosh.go.jp

しどのような安全指導上の課題を抱え、よりよい安全指導のためにどのような支援を求めているかなどを把握するため、労働局対象のアンケート調査を実施した。

3 アンケート調査方法等

1) 調査方法

都道府県労働局安全主務課長を対象に、調査票の郵送方式によるアンケート調査を実施した。回答はすべて記述式である。

2) 調査時期

平成 26 年 2 月

3) 回収率

回収数は 43、回収率は 91.5%

4) 質問項目

全産業を対象に以下の 5 項目について質問した。このうち⑤は、業種別（建設業、製造業、小売業）に質問し他産業と比較した建設業の特性を抽出した。

- ①労働行政運営上の重点項目（最も重点的に取り組む業種、重点対策の具体的内容、最も重点的に取り組んでいる理由、取組上の課題）
- ②中小企業のリスクアセスメント導入効果
- ③中小企業への安全指導上の課題
- ④中小企業に効果があったと思われる安全指導
- ⑤中小企業への安全指導に役立つものの提案

4 アンケート調査結果

1) 労働行政運営上の重点項目

労働行政運営方針に基づく労働者の安全確保のための重点項目を業種別にみると（複数回答あり）、重点業種として建設業（36 回答）、第三次産業（36 回答）、製造業（34 回答）、陸上貨物運送事業（34 回答）をあげたところが多い。その他には林業も 12 回答あった。

このうち、第三次産業は小分類業種として小売業（23 回答）、社会福祉施設（22 回答）、飲食店（16 回答）をあげたところが多く、その他 1 回答ながらゴルフ場、ビルメンテナンス業、医療保健業も見受けられた。

安全面から建設業以外の業種の特徴をみると、製造業の多くは機械設備やプラントを用いる装置型産業であり、接客・サービス業が主体の第三次産業は食品加工等一部の機械作業を除き労働集約型が中心である。陸上貨物運送事業はトラック等陸上貨物による運送とフォークリフト等による荷役作業が主体で、林業は、建設業同様、山林という自然を相手に、植林から主伐、搬出、製材までの作業、及び林道整備等これら付帯作業が主体である。

業種別に重点項目をみると、建設業では、墜落・転落災害（23 回答）が圧倒的に多く、それに比べ、建設機械関連災害は 4 回答に留まっている。墜落・転落災害と関わりが高い足場も 4 回答あった。その他、土砂崩壊（1 回答）、交通災害（1 回答）をあげたところもあった。

第三次産業では、小売業は転倒災害（10 回答）、腰痛（6 回答）が多く、転倒災害防止対策のひとつである 4S

活動（4S：整理・整頓・清掃・清潔）も 3 回答あった。飲食店は、小売業と同様の転倒災害（5 回答）、腰痛（2 回答）に加え、切れ・こすれ災害（3 回答）に複数回答があった。一方、社会福祉施設では腰痛（10 回答）と転倒災害（10 回答）が最も多く、4S 活動も 3 回答あった。

製造業では、はさまれ・巻き込まれ災害（11 回答）が最も多く、次いで、食品製造業関連災害（4 回答）、化学工業（コンビナート等）の爆発・火災（3 回答）、化学物質による健康障害（2 回答）が複数回答であった。その他には、造船業（1 回答）、印刷業（1 回答）も重点業種にあげられている。

陸上貨物運送事業では、荷役作業災害（22 回答）が圧倒的に多く、交通災害は 4 回答にとどまり、林業では伐木作業災害（4 回答）が最も多かった。

一方、業種横断的な重点項目をみると、リスクアセスメント（8 回答）、化学物質、粉じん、石棉等による健康障害（6 回答：特に化学物質が 4 回答と多い）、安全教育（6 回答：雇入時教育、未熟練者教育、危険体感教育等）、過重労働・長時間労働（4 回答）、メンタルヘルス（4 回答）、冬季特有災害（4 回答）、震災復旧・復興工事関連災害（3 回答）、安全管理体制確立（2 回答）に複数回答があった。

その他 1 回答ながら、受動喫煙、高齢者・派遣労働者、老朽化設備による爆発・火災災害、クレーン災害、安全見える化運動、危険予知（KY）活動、熱中症などが重点項目にあげられている。

2) 中小企業のリスクアセスメント導入の効果

第 12 次労働災害防止計画では、中小企業対策としてリスクアセスメントの普及促進が特筆されていることから、中小企業のリスクアセスメント導入の効果を尋ねたところ、102 の記述回答（複数回答あり）があった。それらを分類すると、導入の効果は「リスク・危険源の明確化」（21 回答）が最も多かった。次いで、「安全対策（予防・改善）の推進」（17 回答）、「安全意識の向上」（16 回答）、「安全対策の優先順位づけ・明確化」（10 回答）、「安全活動の活発化」（9 回答）の順に多かった。

3) 中小企業への安全指導上の課題

日常の指導を通じ中小企業への安全指導上の課題にはどのような点があるか尋ねたところ、120 の記述回答（複数回答あり）があった。それらを分類すると、安全指導上の課題として「安全意識が十分でないこと」（32 回答）が最も多かった。次いで、「安全担当者等に関する課題」（22 回答）、「コストの問題」（17 回答）、「組織体制・管理体制が不十分」（9 回答）の順に多かった。

これら上位回答の詳細をみると、「安全意識が十分でないこと」は、「経営トップの安全意識が不十分」（15 回答）、「経営者が安全担当者に任せすぎ」（3 回答）等、経営トップの安全意識を課題にあげているところが半数以上を占めた。その他、1 回答と少数意見ではあるが、「団体に未所属の事業所の安全意識が不十分」という回答もあった。

「安全担当者等に関する課題」では、安全担当者が不在または兼務のため手が回らない、安全活動が形骸化している、安全担当者の知識・経験が乏しいなどの回答が多かった。

また、「コストの問題」では、安全対策費用が不十分、安全費用をかけたくない、安全設備への投資がない、その場しのぎの改善であるなどの回答が多く、「組織体制・管理体制が不十分」は、安全管理体制が不明確・不十分、教育体制が不十分などの回答の他、そもそも組織的な取組が行われていないことを課題にあげているところもあった。

その他の回答としては、「時間的余裕がない」(7回答)、「継続的な取り組みができていない」(6回答)、「各種安全活動上の課題」(6回答：全員参加とならない、現場レベルまで浸透しない、ボトムアップができない、改善の定着化が弱い等)、「知識・経験の不足」(4回答：やり方がわからないから積極的でない、理解不足のため間違った方法で実施等)、「外部リソース活用上の課題」(3回答：中災防等の活動の普及率が低い、商工会議所の経営指導員等が安全に疎い等)、「教育が不十分」(3回答：自社に適合した安全教育になっていない等)、「点検整備が十分でない」(2回答)などに複数回答があった。

4) 中小企業に効果があったと思われる安全指導

日常の指導を通じ、特に中小企業に効果があったと思われる安全指導について尋ねたところ、68の記述回答(複数回答あり)があった。

回答を分類すると、「事例(改善事例・労働災害事例)を用いた指導」(12回答)、「個別指導」(9回答)、「研修会」(7回答)、「産業団体・労働災害防止団体との連携」(7回答)等が多かった。

このうち「個別指導」については、指定事業場に定め体制づくりから個別指導、集団指導の次のステップでの個別指導、災害発生直後における個別指導等は効果があるとの回答が見受けられた。

また、「研修会」については、特に、グループ討議、発表等、参加者の自主性・自発性を重視したものが効果があるとの回答が数多く見受けられた。

その他、効果があったものとして「リーフレット・様式等の配布」(5回答)、「経営者・管理職への指導」(4回答)、「リスクアセスメント導入の指導」(4回答)、「具体的な労働災害防止対策の指導」(3回答)、「行政との連携」(2回答：県・市の法人指導課、許認可権限を有する行政機関等との連携)、「ヒヤリハット事例の収集」(2回答)、「企業連携の活用」(2回答：企業系列の活用、建設業における元請・下請の一体化)、「企業側のメリットを教える」(2回答)などに複数回答があった。

5) 中小企業への安全指導に役立つものの提案

日常の指導を通じ、中小企業に対する安全指導に役立つものにはどのようなものがあげられるか提案してもらった。

この記述式回答を業種別に整理・分類し、その傾向をみるにより、業種特性に応じた安全指導に役立つものの方向性が得られると考える。

業種別(建設業、製造業、小売業)の回答は以下のとおりである。

(1) 建設業

表1のとおり、67の記述回答(複数回答あり)を分類すると、大きく「事故の型・起因物」に関するもの、「各種指導対象主体」に関するもの、「各種手法・ツール」に関するものなどに分けられる(一部重複あり)。

このうち「事故の型・起因物」では、「墜落・転落」(7回答)が最も多く、次いで「重機関連」(5回答)が多かった。

「墜落・転落」の内容をみると、災害の詳細分析、災害防止マニュアル、災害防止に最も役立つ手法等、墜落・転落災害全体を対象としたものと、屋根踏み抜き、安全確保が困難な作業場所等、特定の災害や作業状況を対象としたものに分けられる。

一方、「重機関連」では、災害の詳細分析、標準作業マニュアル、作業計画例等があげられ、重機シートベルト着用による死亡災害減少効果算出という回答もあった。

その他には、「足場」(2回答：足場崩壊に至る詳細分析、適正な足場のイラスト・写真集)、「倒壊」(2回答：災害の詳細分析、対策マニュアル)、「冬季特有災害(凍結等)」(2回答：災害防止リーフレット・マニュアル)、「土砂崩壊」(1回答)があげられた。

「各種指導対象主体」では、「高年齢者等」(3回答：災害詳細分析等)、「新規採用者」(2回答：携帯用マニュアル等)、「元請」(2回答：作業要領書等)等を対象としたものが複数回答あげられた。

その他1回答ながら、外国人労働者、工事発注者(市町村等指導用資料)をあげたところもあった。

「各種手法・ツール」では、「マニュアル」(9回答)、「業種別・作業別等ツール」(6回答)、「リスクアセスメント関連」(5回答)、「現場チェックリスト」(4回答)、「安全の見える化」(3回答)、「携行用ポケットブック」(2回答)、「映像教材」(2回答)などに複数回答があった。

これらの内容をみると、「マニュアル」では建築物改修・解体工事、特定化学物質取扱作業、墜落・転落災害防止、建設機械標準作業、倒壊災害防止、冬季特有災害防止、新規採用者向け、誰でもできるリスクアセスメント等のマニュアル等があげられた。

「業種別・作業別等ツール」では、作業内容別、工事別、職種別、事故別等の災害防止のためのパンフレット・リーフレット、マニュアル、災害分析、安全作業標準等があげられた。「リスクアセスメント関連」では、実施事例、好事例等の企業の取組事例や、誰にでもできる、現場ですぐに使えるなど簡易なツールなどがあげられた。その他には、「安全の見える化」(危険・有害性の見える化事

表1 建設業における中小企業への安全指導に役立つものの提案（記述回答の分類一覧）

No	分類	No	記述内容	回答数	小計	No	分類	No	記述内容	回答数	小計
1. 事故の型・起因物等											
1-1	墜落・転落	1	墜落・転落災害の詳細分析	2	7	3-2	業種別・作業別等ツール	1	業種・事故別災害分析	1	6
		2	屋根踏み抜き等、労働者の危険認識等の分析	1				2	作業内容別パンフレット・リーフレット	1	
		3	墜落災害防止マニュアル	1				3	職種別労働災害防止に関する簡単なリーフレット	1	
		4	安全確保が困難な作業場所での安全帯使用徹底	1				4	工事別・職種別安全作業標準	1	
		5	墜落災害に対する具体的防止対策	1				5	作業別・事故別の災害防止のためのポイント	1	
		6	墜落・転落災害防止に最も役立つ手法	1				6	労働安全衛生法令の概要(工事種別)	1	
1-2	重機関連	1	重機災害の詳細分析	1	5	3-3	リスクアセスメント関連	1	リスクアセスメントの好事例	1	5
		2	重機シートベルト着用による死亡災害減少効果算出	1				2	誰でもできるリスクアセスメントマニュアル(再掲)	1	
		3	機械災害の分析と防止対策	1				3	リスクアセスメント事例集	1	
		4	建設機械等の標準作業マニュアルの周知	1				4	リスクアセスメントの実施事例	1	
		5	建設機械等の作業計画例	1				5	現場ですぐに使えるリスクアセスメントのツール	1	
1-3	足場	1	足場崩壊に至る詳細分析	1	2	3-4	現場チェックリスト	1	安全点検チェックリスト	1	4
		2	適正な足場のイラスト・写真集	1				2	チェックリスト	1	
1-4	倒壊	1	倒壊災害の詳細分析	1	2	3-5	安全の見える化	1	危険・有害性が見える化事例集	1	3
		2	倒壊災害防止対策マニュアル	1				2	職長教育用ツール(見える化事例集)	1	
1-5	冬季特有災害(凍結等)	1	積雪・凍結等による転倒災害防止リーフレット	1	2	3-6	携帯用ポケットブック	1	現場監督・職長向けポケットハンドブック	1	2
2	冬季特有災害防止マニュアル	1	2	現場で使用する安全ポケットブック				1			
1-6	土砂崩壊	1	土砂崩壊の分析	1	2	3-7	映像教材	1	建設作業に伴う安全用具の実演ビデオ	1	2
2	国等によるビデオ貸出・ネット無料配信	1	2								
2. 各種指導対象主体											
2-1	高齢者等	1	高齢者災害の詳細分析	1	3	3-8	その他	1	イラスト入りヒューマンエラー対策の冊子	1	9
		2	高齢者・女性用仮設設備・建設機械・安全装具の研究	1				2	わかりやすい指導教育テキスト	1	
		3	中高年・熟練労働者の労働災害詳細分析	1				3	教育に使える資料集	1	
2-2	新規採用者	1	新人向け携帯用安全衛生マニュアル	1	2	3-8	その他	4	小規模事業場の定着化した取組事例	1	1
		2	新人教育用資料(安全担当者向け)	1				5	実際の対策や効果・費用等の資料	1	
2-3	元請	1	元請業者の指導・教育	1	2	3-8	その他	6	意識喚起できる資料	1	1
		2	元請に危険要因と安全対策を盛り込んだ作業要領書提出	1				7	同種災害の対策集	1	
2-4	その他	1	外国人労働者に対する災害防止	1	2	3-8	その他	8	労働災害事例	1	1
		2	市町村等公共工事発注者の安全指導用資料	1				9	計画届の記入例	1	
3. 各種手法・ツール											
3-1	マニュアル	1	建築物改修工事・解体工事安全マニュアル	1	9	4. その他					
		2	特定化学物質等の取扱作業マニュアル	1		4-1	その他	1	人手不足による災害防止	1	5
		3	安全作業マニュアル	1				2	安価で相談・具体策提案を行う機関	1	
		4	墜落災害防止マニュアル(再掲)	1				3	実地調査の実施	1	
		5	建設機械等の標準作業マニュアル周知(再掲)	1				4	個別指導、集団指導、安全パトロール	1	
		6	倒壊災害防止対策マニュアル(再掲)	1				5	安全設備・体制面の指導	1	
		7	冬季特有災害防止マニュアル(再掲)	1		合計		67	(重複を含む)		
		8	新人向け携帯用安全衛生マニュアル(再掲)	1							
		9	誰でもできるリスクアセスメントマニュアル	1							

例集、標識等)、「携帯用ポケットブック」(現場監督用、職長用)、「映像教材」等があげられた。

(2) 製造業

49の記述回答(複数回答あり)を分類してみると、建設業同様、「事故の型・起因物」、「各種指導対象主体」、「各種手法・ツール」に分けられる。

この中で「各種手法・ツール」に関するものが数多く見受けられた(一部重複あり)。具体的には、「対策事例・好事例」(13回答)、「リスクアセスメント関連」(8回答)、「マニュアル」(8回答)、「業種別・作業別等ツール」(6回答)、「チェックリスト」(2回答)などに複数回答があった。

これらの内容をみると、「対策事例・好事例」では、本質安全化対策事例、ハード対策事例、機械別災害事例、小規模事業場の取組事例、費用負担の少ない対策事例、

安全措置のイラスト・写真集、見える化好事例等があげられている。

「リスクアセスメント関連」では、リスクアセスメントの効果、好事例の研究、実施と未実施の事業場の比較、誰にでもできるリスクアセスメント簡易マニュアル等があげられた。「マニュアル」では、このリスクアセスメント簡易マニュアルに加え、自主的安全活動活性化マニュアル、非常時作業マニュアル、業種細分類別マニュアル、フォークリフト作業マニュアル、派遣労働者・外国人労働者適正管理マニュアル等があげられた。

また、「業種別・作業別等ツール」では、業種細分類別、作業内容別等の対策マニュアル・リーフレット、災害発生状況、労働安全衛生法令の概要、作業標準等があげられ、「チェックリスト」では、安全パトロール用、災害防止対策用のものがあげられた。

「各種手法・ツール」以外では、「事故の型・起因物」は、はさまれ・巻き込まれ災害の詳細分析、フォークリフト作業における安全マニュアル、作業計画の作り方があげられ、「各種指導対象主体」では、監督者、新規採用者、派遣労働者、外国人労働者向けの手引き等や、高齢者・女性の特性に合わせた災害防止対策の研究などがあげられた。

製造業のうち、化学プラントについては、別立てで安全指導に役立つものをきいてみたが、25の記述回答（複数回答あり）があった。分類すると「各種手法・ツール」に関するものが数多く、具体的には「災害事例・好事例」（5回答）、「マニュアル」（4回答）、「ポイントとりまとめ」（3回答）、「SDS（Safety Data Sheet）」（2回答）などに複数回答があった。これらの内容をみると、「災害事例・好事例」は過去の大きな爆発災害事例、設備の老朽化を原因とする災害事例等、「マニュアル」は点検・検査・補修マニュアル等、「ポイントとりまとめ」では火災防止、化学物質対策等に関するもの、「SDS（Safety Data Sheet）」では、シートの見方、法令解説、活用方法などがあげられた。

その他の分類には「事故の型」があり、火災・爆発災害の3回答（災害の調査・分析、防止対策）があった。

(3) 小売業

54の記述回答（複数回答あり）を分類してみると、「事故の型」、「各種災害分析」、「各種指導対象主体」、「各種指導」、「各種手法・ツール」に分けられる（一部重複あり）。

このうち「事故の型」は全10回答すべてが転倒に関するものであった。その内容をみると、災害の詳細分析、災害防止マニュアル・リーフレット、対策事例、作業靴の研究・普及促進、高齢に伴う心身機能低下に起因する事故の分析等があげられている。

「各種災害分析」では、業種・事故の型別災害分析、バックヤード災害分析、重篤度の分析・抽出等があげられた。また、「各種指導対象主体」では、新規採用者、店長、非正規労働者、女性等を対象としたものがあげられ、「各種指導」では、個別指導、集団指導、災害発生直後の指導、同一系列・グループ所属企業対象の指導等があげられた。

「各種手法・ツール」では「災害事例・好事例」（9回答）、「マニュアル」（8回答）、「パンフレット・リーフレット」（3回答）、「リスクアセスメント関連」（2回答）、「費用の視点」（2回答）、「災害防止の必要性」（2回答）、「安全教育テキスト」（2回答）などに複数回答があった。

これらの内容をみると、「災害事例・好事例」は、安全対策事例、イラスト入り災害事例、腰痛予防対策事例、見える化事例、リスクアセスメント好事例・実施事例等があげられ、「マニュアル」は、転倒災害防止、ヒヤリハット活動推進、新規採用者向け、人力運搬機の安全、店長向け、雇用形態別等があげられた。

その他には、啓発ポスター、注意喚起プレート、危険予知（KY）活動関連資料等があげられ、また、労働災害防止が経営や業務の合理化・効率化につながることを示す資料もあげられた。

5 考察

アンケート結果を基に、以下のとおり考察を行った。

1) 労働行政運営方針に基づく重点項目

重点業種に建設業をあげたところは、43回答中36回答（84%）と非常に多くを占めた。第三次産業、製造業、陸上貨物運送事業をあげたところも80%を超え、建設業を含むこれら4産業をわが国の労働災害防止の重点業種ととらえている。

一方、業種横断的な重点項目は、リスクアセスメント、粉じん、石綿等による健康障害、安全教育、過重労働・長時間労働等の回答が多かったが、いずれも平成27年度建設業労働災害防止対策実施事項¹¹⁾に盛り込まれているなど、建設業でも重点項目とされている。

これらは厚生労働省第12次労働災害防止計画に盛り込まれているなど、全国どの地域においても取り上げられるものが多いものの、それ以外にも、例えば、林業、冬季特有災害等、少数回答ながら地域特性に応じた重点項目もある。建設業に関連する点では、林業は林道工事、斜面・法面保護工事、冬季特有災害は除雪作業等があげられる。

わが国の労働災害防止を推進する上で、このような少数回答ながら地域特性に応じた重点項目にも注視が必要である。

2) 中小企業のリスクアセスメント導入の効果

リスクアセスメント導入効果として多かった回答のうち、「リスク・危険源の明確化」、「安全対策（予防・改善）の推進」、「安全対策の優先順位づけ・明確化」など、直接的に労働災害の減少につながったという記述ではないものの、リスクアセスメント本来の目的に沿ったものがある一方、「安全意識の向上」、「安全活動の活発化」等、直接的な効果とはいえないものも少なくなかった。このことから、現時点ではリスクアセスメントの導入効果は十分とはいえず、例えば、中小企業に適した簡易版リスクアセスメント手法の開発等、いかにして直接的な効果を高めていくのが課題といえる。

3) 中小企業への安全指導上の課題

安全指導上の課題は、「安全意識が十分でないこと」、「安全担当者等に関する課題」、「コストの問題」、「組織体制・管理体制が不十分」等に分類された。ほとんどの課題は、経営トップの安全意識が十分でないことに起因しているといえよう。いかにして企業経営の中に安全を組み込むかが課題であり、全業種に共通の課題であろう。

今後は、まず、中小企業の経営トップの安全意識を高め、その上で、安全担当者の配置等の安全管理体制を構築させる。そして、安全対策に十分な費用の確保、充実

した安全教育の実施、現場レベルまで浸透する全員参加型の安全活動等を行わせるような指導が求められる。

その他少数意見ながら「団体に未所属の事業所の安全意識が不十分」という回答があったが、労働災害防止団体、会員の安全活動支援を行っている産業団体等に属していない中小企業は、外部から労働災害防止に関する情報を入手する機会に乏しく、安全意識を高める機会の確保が難しい。本研究の必要性を裏付ける回答であった。

4) 中小企業に効果があった安全指導

「事例（改善事例・労働災害事例）を用いた指導」が最も回答が多く、具体的な事例を見せることの効果は高いととらえられている。このことは、実際に発生した労働災害事例をみせることにより安全意識の一層の向上が図られ、また、改善事例を見せることにより具体的にどうすればよいか明確になり、安全対策が促進されるととらえていると推察される。

また、「産業団体・労働災害防止団体等との連携」の回答も多かったが、これは、労働災害防止団体はもとより、会員の安全活動支援を行っている産業団体との連携により、労働災害防止に関わる様々な情報提供を受けられることや、同業他社による安全活動の取り組みなどを学ぶことができることなどが理由と考えられる。

さらに今後は、会員の安全活動支援を行っていない産業団体においても、安全活動支援のための連携を図ることが必要である。この場合、アンケートでの指摘のとおり、安全活動に対する企業側のメリットを教えることが有効であろう。

また、産業団体に属していない中小企業に対しては、回答にあったように県・市の法人指導課、許認可権限を有する行政機関等との連携により、研修会等の集団指導を行うことが有効ではないかと考えられる。

指導のステップとしては、まず集団指導を行い、次に個別指導を行う。個別指導では、指定事業場に定め体制づくりから個別指導、災害発生直後の個別指導等が有効ととらえている。

5) 中小企業への安全指導に役立つもの

中小企業への安全指導に役立つものを業種別に整理したが、これに業種横断的視点での考察を加える。

建設業と製造業は、業種別・作業別等のツールが必要であるとの回答が数多く見受けられた。これは、長期的に労働災害が大幅に減少してきた建設業、製造業はともに様々な業種や作業があり、今後、労働災害防止を一層推進していくためには、きめ細やかに業種別・作業別の特性を踏まえる必要があるととらえているからであろう。

また、製造業では対策事例・好事例が役立つとの回答が多かったが、これは、製造業において最重点課題である機械へのはさまれ・巻き込まれ災害の防止を進めていくには、中小企業に対し、自分達でも実施可能な対策をわかりやすく説明することが重要であり、そのためには、はさまれ・巻き込まれ災害事例、既存機械の改善事例、

企業の取組好事例等を見せることが効果的ととらえていることが窺える。

一方、建設業では、墜落・転落災害、重機関連災害、足場崩壊、倒壊災害、高齢者災害等、特定の事故の型や起因物等を対象とした労働災害の詳細分析が必要との回答が数多く見受けられた。

建設業には、多種多様な工事種類、専門工事業種、作業状況等があるため、特定の作業等を対象に、そこで頻発している労働災害の詳細分析を行うことにより、頻発災害の原因を究明し、効果の高い再発防止策を講じることがより重要ととらえていることが窺える。

その背景として、現在、公表されている労働災害データ分析は、個別作業にまで踏み込んで分析したものは見受けられないことがあげられる。建設業労働災害防止協会の労働災害データ分析¹²⁾では、建設業の死亡災害を対象に、①都道府県別・月別、②工事種類別（土木工事は12、建築工事は4、設備工事は3に細分化）・災害の種類別、③工事種類別・発注機関別、④死亡災害の種類別・工事種類別等の死者数を公表し、このうち、④死亡災害の種類別・工事種類別では、建設機械等が細分化され、パワーショベル等による死者数も公表されているが、パワーショベルを用いたどのような作業で死亡災害が発生しているのかまでは明らかにされていない。

個別作業の分析結果があれば、リスクアセスメント（リスク評価の主対象は各種作業）の科学的根拠ともなり、このため、上記のような詳細分析を求めていることが推察される。

事例をみせることも一定の効果はあると思われるが、製造業におけるはさまれ・巻き込まれ災害対策と同程度の効果は出にくいととらえていると推察される。

建設業における中小企業への安全指導に有効なツールのニーズを整理すると、事故の型・起因物等では、墜落・転落、重機関連、足場、倒壊、冬季特有災害があげられ、指導対象主体別では、高年齢者等、新規採用者、元請、各種手法・ツールでは、各種マニュアル、業種別・作業別等ツール、リスクアセスメント関連、現場チェックリスト、安全の見える化、携行用ハンドブック、映像教材等があげられている。

一方、製造業では、建設業、小売業と比較し、リスクアセスメント関連のものが役立つという回答が多かった。

これは、製造業における装置型業種などは、使用する機械設備自体のリスクアセスメントを機械メーカーが実施し、ユーザーである事業者はその結果を活用できることなどから、事業場のリスクアセスメントを実施しやすく、中小企業でも取り組みやすいととらえていることが窺える。

また、化学プラントでは、設備の老朽化等を背景とした設備点検・検査・補修および化学物質の取扱が重視されていた。

その他、小売業では、実際の労働災害データ分析結果をみると、転倒災害の他、切れ・こすれ災害なども災害

発生件数は多いが、回答の多くが総じて最も重篤度が高いと考えられる転倒災害を最重点課題にとらえていた。

小売業は店舗での作業が中心となり、建設業などと比べ作業の種類が少ないにもかかわらず、整備が必要なマニュアルは、安全管理マニュアル、転倒災害防止マニュアル、ヒヤリハット活動推進マニュアル、新規採用者向け安全衛生マニュアル、人力運搬車の安全マニュアル、店長向け安全対策マニュアル、雇用形態別安全衛生マニュアルなど、非常に多岐にわたっていた。このことから、小売業は安全管理の基本となる各種マニュアルの整備の促進が求められているといえる。

小売業に関する様々な回答をみて、“労働災害防止の必要性”を指導に加えている回答が複数ある点に特徴がある。小売業では、労働災害の怖さや危険性を十分に理解していない中小・零細企業が多いことが窺える。

他にも、労働災害防止が経営や業務の合理化・効率化につながることを示す資料という回答もあった。

建設業や製造業には見られない労働災害防止の必要性を指導することが重要ととらえている点に留意が必要である。

6 まとめ

本稿は、労働局を対象としたアンケート調査により、労働行政運営上の重点項目、中小企業に対し、リスクアセスメント導入効果、安全指導上の課題、効果があった安全指導、安全指導に有効なツールのニーズなどを把握し、業種横断的視点も加えた考察を行ってきた。

その結果、次のことが明らかとなった。

- 労働行政運営上、製造業、建設業、陸上貨物運送事業、第三次産業等が重点業種にあげられている。一方、重点項目は、リスクアセスメント、健康障害、安全教育、過重労働・長時間労働等、全業種共通的なものが多い。また、わが国の労働災害防止を推進する上では、例えば、建設業における林道工事等が関わる林業、冬季特有災害等、地域特性に応じた重点項目にも注視する必要がある。
- リスクアセスメント導入効果としては、「リスク・危険源の明確化」、「安全対策（予防・改善）の推進」、「安全対策の優先順位づけ・明確化」など、リスクアセスメント本来の目的に沿ったものが多数ある一方、「安全意識の向上」、「安全衛生活動の活発化」など、直接的な効果ではないものも少なくない。
- 安全指導上の課題のほとんどは、経営者の安全衛生意識が十分でないことに起因している。今後は、中小企業の経営トップの安全意識を高めた上で、安全担当者の配置等の安全管理体制を構築させ、安全対策に十分な費用の確保、充実した安全教育の実施、現場レベルまで浸透する全員参加型の安全活動等を行わせるような指導が求められる。
- 労働集約型の建設業の場合、作業員教育が重要であるが、中小企業の多くは自主的な作業員教育の実施は難

しく、労働安全行政の作業員教育に係る指導・支援が求められている中、中小企業に効果が認められたと回答があった安全指導をみると、事例（改善事例・労働災害事例）を用いた指導、集団指導の次のステップや災害発生直後等を実施する個別指導、指定事業場に定め体制づくりから個別指導、グループ討議や発表等、参加者の自主性・自発性を重視した研修会、同業他社の取り組みを含め労働災害防止に関わる様々な情報提供を受けられる産業団体・労働災害防止団体等との連携による指導等が有効であるととらえている。特に、今後は安全活動支援が十分とはいえない産業団体においても、安全活動に対する企業側のメリットを指導することなどにより、積極的に会員の安全活動支援を促すことが重要である。また、産業団体に属していない中小企業に対しては、県・市の法人指導課、許認可権限を有する行政機関等との連携による指導が考えられる。

- 中小企業の安全指導に役立つ提案としては、建設業、製造業は、よりきめ細やかに業種別・作業別の特性を踏まえ、それに基づくツールが必要であるととらえている。また、建設業は、対策事例・好事例が最も役立つととらえられている製造業とは異なり、頻発する災害の事故の型や起因物が非常に多岐に及んでいるため、墜落・転落災害、重機災害、足場崩壊、倒壊災害、高齢者災害等、特定の事故の型、起因物等を対象とした労働災害の詳細分析が必要ととらえている。詳細分析の一つには、リスクアセスメントに役立つような個別作業を対象とした分析が求められていることが推察される。
- 小売業では、建設業や製造業には見られない労働災害防止の必要性を指導することが重要ととらえられていた。

7 おわりに

今後はこれらを基に、中小企業の安全指導に対しより効果の高い研究成果の創出に努めていきたい。また、労働災害防止活動が進んでいない小売業に対し、行動災害防止等のため、建設業のノウハウをどのように活用できるか検討していきたい。

参考文献

- 1) 東京都水道局. 水道工事事務事故防止アクションプラン. 2013.
- 2) 中央労働災害防止協会. 平成28年度版安全の指標. 2016.
- 3) 厚生労働省. 第12次労働災害防止計画. 2014.
- 4) 高木元也他. 労働災害防止のための中小規模事業場向けリスク管理支援方策の開発・普及. 平成25年度労働安全衛生総合研究所年報. 2013; 71-75.
- 5) 国土交通省土地・建設産業局建設業課. 建設業許可業者数調査の結果について（概要）—建設業許可業者の現況（平成29年3月末現在）—. 2017.

- 6) 総務省統計局. 経済センサス活動調査(平成24年)結果. 2014.
- 7) 高木元也・中村隆宏. 中小建設業者の建設現場における危険・有害要因の特定化に関する事例研究, 土木学会建設マネジメント研究論文集. 2006 ; Vol.13 : 153-160.
- 8) 厚生労働省. 平成28年労働災害発生状況. 2017.
- 9) 総務省. 労働力調査. 2018.
- 10) 建設業労働災害防止協会. 平成25年度会員の状況. 2015.
- 11) 建設業労働災害防止協会. 平成27年度建設業労働災害防止対策実施事項. 2015.
- 12) 建設業労働災害防止協会 HP. 労働災害統計(平成27年). 2016.