

博士論文

中小建設業における安全活動推進のための
公的支援・指導の実態と課題に関する研究

高 木 元 也

論文審査員

(敬称略、五十音順)

主査

小澤 一雅

副査

遠藤 和義

古関 潤一

堀田 昌英

野城 智也

論文の内容の要旨

論文題目：

中小建設業における安全活動推進のための公的支援・指導の実態と課題に関する研究

A Study on the Actual Conditions and Issues of Public Support and Guidance for Promoting Safety in Small and Medium-sized Construction Industry in Japan

氏名：高木元也

わが国の建設業における労働災害による死亡者数は、長期的には大幅に減少したが、今後、更なる減少を図るためには、大手建設者と比べ安全活動の推進力の向上が課題とされる中小建設業者に対し、公的支援・指導を充実させる必要がある。

そこで、本研究は労働安全行政施策が定める小規模建設工事（水道工事）を対象に、中小建設業の安全教育の実態を把握し課題を抽出しつつ、労働安全行政施策において、建設業の公的支援・指導の担い手とされる労働安全行政、発注者（公共工事発注者）、関係業界団体（専門工事業団体）を対象に、支援・指導の実態を把握し課題を抽出した。

小規模建設工事を担う中小建設業者が抱える課題としては、中小元請業者の労働災害防止意識が低いこと、労働安全行政の重点指導事項である安全教育の推進が十分とはいえないことが明らかとなった。特に、従業員 5 人以下の業者、2 次以下の下請業者、一人親方は、他と比べ安全教育の実施頻度が少なく、小規模建設業者の多くは、安全教育に有効とされる労働災害事例が活用されず、社内に講師を務める者がおらず、教育に活用できる機器も十分ではなかった。

公的支援・指導の課題としては、労働安全行政は小規模建設工事の実態が把握できない、専門工事業団体は業者加盟率が低い業種や安全活動支援を行っていない団体があるなど、支援・指導すべき中小建設業者を見つけられないことが明らかとなった。

また、労働安全行政は、技術的指導を担う技官の採用が抑制され、公共工事発注者は、工事担当職員数の不足、職員に対する安全教育が不十分、労働災害防止が所掌業務に定められていないこと、労働災害データ等を取り扱う専門組織がないこと、町村等小規模地方自治体は総じて支援・指導の取組が低調なことなど、公的支援・指導側の人材・体制が十分でない課題が明らかとなった。

さらに、労働安全行政は、指導に当たり労働災害の詳細分析結果を必要とし、公共工事発注者は、自らの工事で発生した労働災害データの活用が不十分であるなど、支援・指導に必要な各種ツールが不足している課題も明らかとなった。

その他にも、労働安全行政は、小規模建設工事に対する指導方針である事業場単位ではない施工業者単位での体制整備の指導は、小規模建設工事に見受けられる安全管理水準の

低い中小建設業者には困難が予想され、また、公共工事発注者は、国が推進する入札における事業者の自主的な安全活動を評価する仕組みの導入が進んでおらず、専門工事業団体の多くは、会員が中小建設業者のため財政的余裕がなく、十分な支援・指導を行うことが困難であるなどの課題が明らかになった。

これら課題の解決策を見出すため、欧米諸国の労働安全衛生行政における中小企業施策の事例調査と、それら事例のわが国への適用を検討するため、労働安全行政経験者に聞き取り調査を行ったが、その結果、欧米諸国における a) 労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援、b) 中小企業の経営支援を所管する行政との連携、c) 大企業による中小企業支援の仕組みづくり、d) 労働安全関係法規を理解促進させる取り組み、e) 企業等の依頼に応じた行政支援、f) 慈善団体や中小企業等組合への支援、g) 中小企業への新たな規制による労働安全推進等が解決策の参考になることが明らかとなった。

目 次

第1章 序論.....	1
1. 1 研究の背景.....	1
1. 2 先行研究.....	8
1. 3 研究の目的等.....	10
(1) 解決すべき問題の構造.....	10
(2) 研究の目的.....	11
(3) 研究の方法.....	12
(4) 調査対象について.....	13
1. 4 論文の構成.....	13
1. 5 研究の独創性.....	14
参考文献（第1章）.....	15
第2章 中小建設業における安全教育の実態と課題　－管工事業を対象とした実態調査－.....	17
2. 1 調査方法等.....	17
(1) 調査方法.....	17
(2) 調査対象業種について.....	18
2. 2 A管工事業団体アンケート調査.....	19
(1) 調査対象等.....	19
(2) アンケート調査結果.....	19
2. 3 B水道事業体アンケート調査.....	25
(1) 調査対象等.....	25
(2) 調査結果.....	26
2. 4 考察.....	29
(1) A管工事業団体アンケート調査結果について.....	30
(2) B水道事業体アンケート調査結果について.....	32
2. 5 中小建設業の安全教育上の課題（小結）.....	33
参考文献（第2章）.....	35
第3章 労働安全行政における中小企業の指導に係る実態と課題.....	36
3. 1 労働基準監督署による監督指導.....	36
(1) 所掌法令と主な職務内容.....	36
(2) 個別事業場への監督指導.....	37
(3) 集団指導.....	38

(4) 建設業への指導の実態.....	38
3. 2 労働局アンケート調査.....	39
(1) 調査方法等.....	39
(2) アンケート調査結果.....	40
3. 3 考察.....	46
3. 4 労働安全行政における指導上の課題（小結）.....	49
参考文献（第3章）.....	51
第4章 欧米諸国と比較したわが国の労働安全行政における中小企業施策の課題.....	52
4. 1 事例調査の方法.....	52
4. 2 欧米諸国における中小企業の労働災害防止の課題.....	52
4. 3 欧米諸国の労働安全衛生行政による中小企業支援事例.....	53
4. 4 わが国の労働安全行政経験者ヒアリング調査.....	60
4. 5 わが国の労働安全行政における中小企業施策の課題の抽出 （小結）.....	62
参考文献（第4章）.....	65
第5章 公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態と課題.....	66
5. 1 労働災害に伴う発注者の法的責任.....	66
5. 2 国が推進する発注者の労働災害防止.....	67
5. 3 公共工事発注者アンケート調査.....	68
(1) 調査方法等.....	68
(2) アンケート調査結果.....	69
5. 4 考察.....	79
5. 5 公共工事発注者の労働災害防止推進上の課題（小結）.....	81
参考文献（第5章）.....	83
第6章 専門工事業団体における安全活動支援の実態と課題.....	84
6. 1 専門工事業団体に所属する専門工事業者の割合.....	84
6. 2 専門工事業団体アンケート調査.....	84
(1) 調査方法等.....	85
(2) アンケート調査結果.....	86
6. 3 考察.....	90
6. 4 専門工事業団体における安全活動支援の課題（小結）.....	93
参考文献（第6章）.....	95

第7章 課題の分析	96
7. 1 課題相互の関連.....	97
(1) 中小建設業の安全教育上の課題.....	97
(2) 公的支援・指導の担い手に関する課題.....	97
7. 2 欧米事例調査結果の適用	103
参考文献（第7章）	105
第8章 結論.....	106
8. 1 本研究の成果と積み残した課題.....	106
(1) 本研究の成果	106
(2) 積み残した課題.....	108
8. 2 今後の研究課題.....	109
謝辞	111

図表一覧

図 1.1	建設業における労働災害死亡者数の推移（1961年～2018年）	1
図 1.2	建設業と製造業の死傷年千人率（2017年）	2
図 1.3	全産業の事業場規模別死傷災害発生状況（2017年）	2
図 1.4	製造業の事業場規模別死傷年千人率（2017年）	3
図 1.5	事業場規模別リスクアセスメント導入状況（全産業、2005年と2010年）	3
図 1.6	建災防会員・非会員業者別死亡災害発生割合（2013年）	5
図 1.7	解決すべき問題の原因構造	11
図 1.8	解決すべき問題の原因構造における本研究対象（丸枠内）	11
図 1.9	労働安全行政施策の枠組みに基づく本研究の対象（太い丸枠内）	12
図 2.1	安全教育の受講頻度（職区分別）	21
図 2.2	安全教育の受講頻度（所属業者区分別）	21
図 2.3	安全教育の受講頻度（実務経験年数別）	21
図 2.4	安全教育の受講頻度（所属業者従業員規模別）	22
図 2.5	安全教育の内容（所属業者従業員規模別、複数回答有）	22
図 2.6	安全教材（所属業者従業員規模別、複数回答有）	23
図 2.7	講義内容における再発防止対策の認知度（職区分別）	23
図 2.8	講義内容における再発防止対策の認知度（年齢階層別）	24
図 2.9	講義内容における再発防止対策の認知度（所属業者別）	24
図 2.10	理解度テストその1：ドラグショベル関連災害の再発防止対策（職区分別）	24
図 2.11	理解度テストその1：ドラグショベル関連災害の再発防止対策（年齢階層別）	25
図 2.12	理解度テストその2：第三者災害の再発防止対策（年齢階層別）	25
図 5.1	自治体区分別回収割合	69
図 5.2	自治体区分別発注件数	69
図 5.3	自治体区分別労働災害防止の担い手	70
図 5.4	自治体区分別労働災害データの分析状況	71
図 5.5	自治体区分別安全パトロールへの参加状況（複数回答）	72
図 5.6	自治体区分別リスクアセスメント教育実施状況	73
図 5.7	自治体区分別施工業者への安全指導・教育実施状況	73
図 5.8	入札参加資格審査	74
図 5.9	自治体区分別工事成績評定「災害の発生」	75
図 5.10	自治体区分別工事成績評定「安全に関する各種教育」	75
図 5.11	自治体区分別労働災害発生時の発注者による検討状況	76
図 6.1	安全問題を検討する組織の有無	86

図 6.2	元請業者と下請業者の役割分担.....	87
図 6.3	リスクアセスメント推進の活動状況.....	88
図 6.4	専門工事業者のリスクアセスメントの進め方	88
図 6.5	専門工事業者のリスクアセスメントの進め方（業種別）	89
図 7.1	本研究対象とする解決すべき問題の原因構造	96
図 7.2	課題相互の関連	102
図 7.3	抽出された課題の解決策の参考となる欧米調査結果.....	104
図 8.1	課題相互の関連（再掲）	107
図 8.2	抽出された課題の解決策の参考となる欧米調査結果（再掲）	108
表 1.1	建設業と全産業の死亡者数等（2018年（または年度））	1
表 1.2	建設業における事業場規模別企業規模別にみた死亡災害発生割合（2006年、2007年）	4
表 1.3	資本金階層別建設業許可業者数（2018年3月末）	5
表 1.4	建設業における安全衛生管理の実施主体別実施事項.....	7
表 2.1	資本金階層別建設業許可業者割合（2016年3月）	18
表 2.2	回答者の属性	20
表 2.3	所属業者従業員規模別（開催区分別）回答者数.....	26
表 2.4	建災防及びA管工事業団体傘下組合の会員の割合.....	26
表 2.5	安全教育受講頻度（開催区分別）	27
表 2.6	安全教育の内容（開催区分別、複数回答）	27
表 2.7	所属業者による安全大会の開催（開催区分別）	27
表 2.8	本支店等による安全パトロールの実施（開催区分別）	28
表 2.9	作業手順書の作成（開催区分別）	28
表 2.10	協力会社による送り出し教育の実施（開催区分別）	28
表 2.11	最頻度使用ドラグショベルのバケット容量（開催区分別）	29
表 2.12	ドラグショベル災害撲滅への自信（開催区分別）	29
表 2.13	ドラグショベルのオペレーターに対する指導の評価（開催区分別）	29
表 3.1	安全衛生関連の監督指導関係通達.....	37
表 3.2	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）	43
表 5.1	自治体区分別死傷者数.....	70
表 6.1	建設産業団体に所属する建設業者数.....	85
表 7.1	中小建設業の安全教育上の課題.....	97
表 7.2	公的支援・指導の担い手に関する課題	98
表 7.3	欧米調査に基づくわが国にはない多様な労働安全行政による中小企業施	

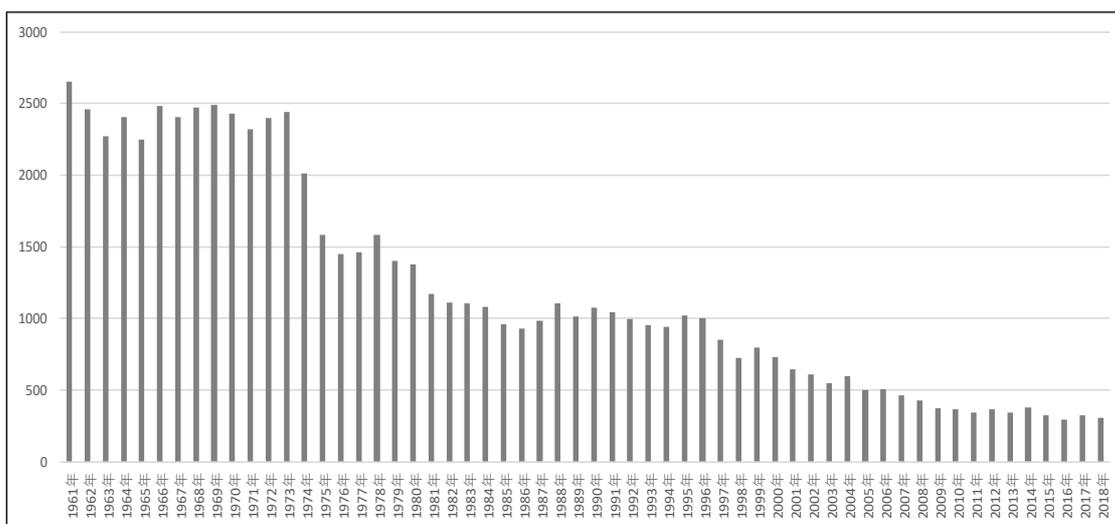
策	103
---------	-----

第1章 序論

1. 1 研究の背景

(建設業の労働災害による死亡者数の推移)

わが国の建設業における労働災害による死亡者数（以下、死亡者数）は、統計が開始された1953年以来、ピークであった1961年の2,652人から2018年には309人まで、この60年近くで9割近くも大幅に減少した（図1.1）。今から20年程前、1996年の死亡者数725人と比べても、2018年は6割近くまで減少している。



資料：厚生労働省「平成30年労働災害発生状況」¹⁾

図1.1 建設業における労働災害死亡者数の推移（1961年~2018年）

(建設業の労働災害発生割合の高さ)

ただ、依然、建設業は300人を超える死亡者数が発生し、全産業と比べ、就業者数は7.5%、生産額は10.1%という産業規模にも関わらず、死亡者数の発生割合は34.0%を占めている（表1.1）。

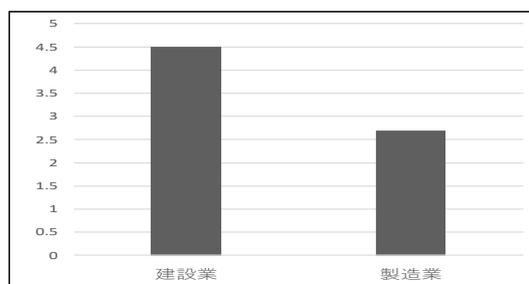
表1.1 建設業と全産業の死亡者数等（2018年（生産額等は年度））

	建設業(A)	全産業(B)	A/B×100
就業者数	503万人	6,664万人	7.5%
生産額等	57.2兆円	564.3兆円	10.1%
死傷者数	15,374人	127,329人	12.1%
死亡者数	309人	909人	34.0%

資料：

- ・就業者数（暦年平均値）：総務省「労働力調査」（暦年平均値）²⁾
- ・生産額等（年度）：建設業は「建設投資見通（名目）」、全産業は「GDP（名目）」³⁾
- ・死傷者数（休業4日以上死傷者数；暦年）：厚生労働省「平成30年労働災害発生状況」
- ・死亡者数（暦年）：厚生労働省「平成30年労働災害発生状況」

休業4日以上死傷災害（以下、死傷災害）の発生割合を示す死傷災害年千人率（1年間の労働者1,000人当たりが発生した死傷者数の割合）は、2017年では建設業は4.5と製造業の2.7と比べ1.67倍に及んでいる（図1.2）⁴⁾。これらのことから、建設業は死傷災害が多発している産業といわれている。



資料：厚生労働省「労働者死傷病報告」

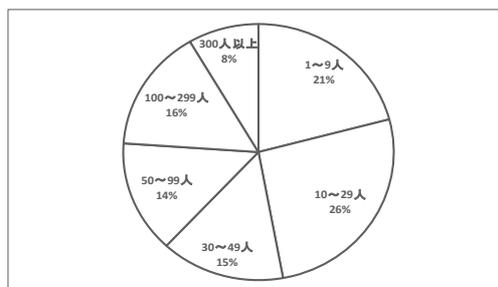
図1.2 建設業と製造業の死傷災害年千人率（2017年）

（建設業の労働災害発生割合が高い要因例）

安全面からみた建設業の特性として、建設工事は作業内容が日々刻々と変化し、同一場所に同一条件で同一物をつくることはないなど、装置型産業と比べ安全設備面の対策が難しいことがあげられている⁵⁾。また、機械化が進展しているものの、依然、多くの作業は労働集約型であることから、作業教育が重要とされているが、建設工事は多業種の専門工事業者の入れ替わりが激しく、作業員の雇用期間も製造業等と比べ短いことから、継続的な教育に限りがあり、労働者の均質性の点でばらつきが大きく標準的な教育も難しいといわれている⁵⁾。加えて屋外作業である建設工事の多くは、自然条件に起因する不確定な要素を踏まえた安全対策が必要になる特性も有する。

（中小規模事業場における労働災害発生割合の高さ）

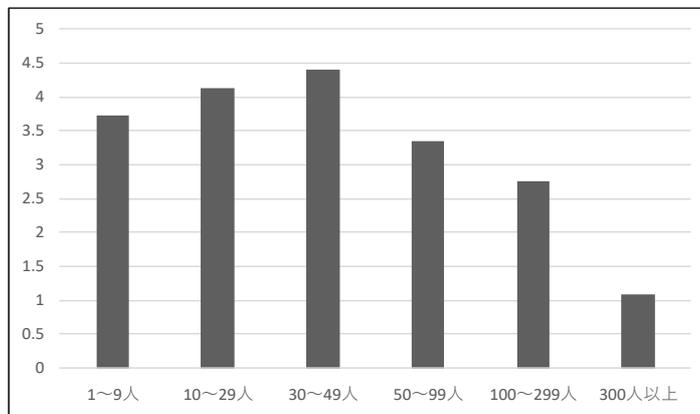
労働災害の更なる減少に向け、わが国の大きな課題のひとつに、中小規模事業場（事業場とは、事務所、工場、工事現場、店舗等、一定の場所において相関連する組織のもとに継続的に行われる作業の一体⁶⁾）の労働災害の多発がある。その発生状況をみると、2017年の全産業の死傷災害は労働者数50人未満の中小規模事業場で62%を占める（図1.3）⁴⁾。



資料：厚生労働省「労働者死傷病報告」

図1.3 全産業の事業場規模別死傷災害発生状況（2017年）

また、同年、製造業における事業場規模別の死傷年千人率は、労働者数1～9人が3.72、10～29人が4.13、30～49人が4.40と、300人以上の1.09と比べ3～4倍にも及び、中小規模事業場の死傷災害発生割合は高い（図1.4）⁴⁾。

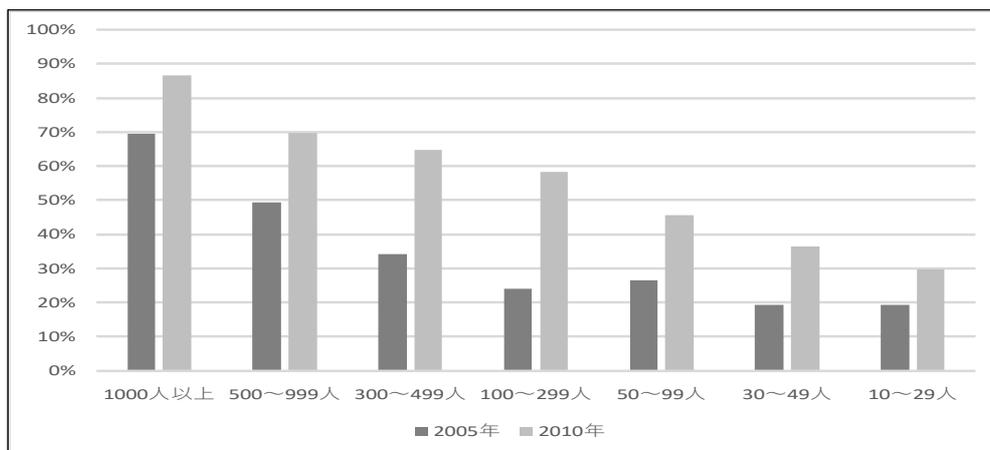


資料：厚生労働省「労働者死傷病報告」、総務省統計局「平成26年経済センサス基礎調査」

図1.4 製造業の事業場規模別死傷年千人率（2017年）

（中小規模事業場におけるリスクアセスメント導入の遅れ）

2006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事業場への導入においても、2010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（図1.5）⁷⁾。さらに、たとえ導入していても、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ない」などの理由から、実効性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⁸⁾。



資料：厚生労働省「労働安全衛生基本調査」

図1.5 全産業の事業場規模別リスクアセスメント導入割合（2005年と2010年）

(建設業における中小規模事業場の多くは中小企業の労働災害)

建設業における中小規模事業場は、装置型産業の製造業とは異なり、大手企業であっても工事の進捗状況に応じ、事業場で働く労働者の人数が変動する。例えば、工事着工まもない時期、あるいは竣工直前など、工事量が少なければ、そこで働く労働者数も少なくなり、その時に労働災害が発生すれば中小規模事業場に含まれる。建設業の中小規模事業場に占める中小企業の死亡災害発生割合をみると、2006年は76.5%、2007年は78.9%と8割近くを占め、建設業においても中小規模事業場の多くは中小企業の死亡災害となっている(表1.2)。

表 1.2 建設業における事業場規模別企業規模別にみた死亡災害発生割合
(2006年、2007年)

年	事業場規模区分	死亡者数	企業規模区分	死亡災害	
				人数	構成比
2006年 (死亡者数508人)	中小規模事業場 (1~49人)	480	中小建設業者	367	76.5%
			大手・中堅建設業者	112	23.3%
			その他(地方自治体)	1	0.2%
	大規模事業場 (50人以上)	28	中小建設業者	13	46.4%
			大手・中堅建設業者	15	53.6%
			その他	0	—
2007年 (死亡者数461人)	中小規模事業場 (1~49人)	437	中小建設業者	345	78.9%
			大手・中堅建設業者	92	21.1%
			その他	0	—
	大規模事業場 (50人以上)	24	中小建設業者	10	41.7%
			大手・中堅建設業者	14	58.3%
			その他(地方自治体)	1	4.2%

資料：厚生労働省「労働者死傷病報告」より作成

(中小建設業者の安全活動推進力の向上が課題)

中小企業の多くは人材面、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とされている⁹⁾。

建設業法に基づく建設業許可業者数は464,889業者(2018年3月末)であるが、このうち、個人及び資本金3億円未満の法人数は462,297業者と、建設業許可業者全体の99.4%を占め、ほとんどが中小建設業者(資本金3億円以下)である(表1.3)¹⁰⁾。また、2018年、建設業許可業者数に占める死傷者数(15,374人)の割合は3.3%に過ぎず、ほとんどの建設業許可業者は死傷災害が発生しておらず、中小建設業者は、死傷災害が発生してもそれを偶発的と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⁹⁾。その他、労働災害情報の保有が乏しい中小建設業者は、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¹¹⁾。

表 1.3 資本金階層別建設業許可業者数（2018年3月末）

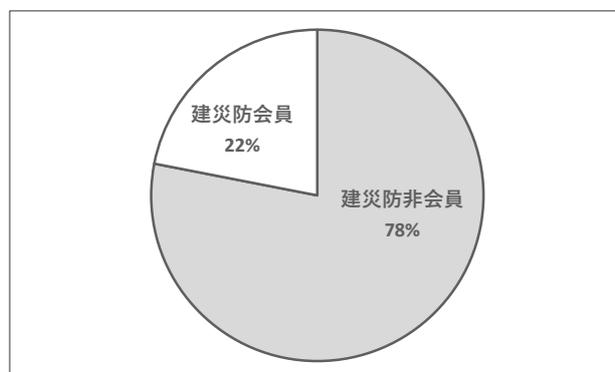
資本金階層別	許可業者数	構成比	累積構成比
個人	78,482	16.9%	16.9%
資本金1000万円未満の法人	205,025	44.1%	61.0%
資本金1000万円以上2000万円未満の法人	103,926	22.4%	83.3%
資本金2000万円以上5000万円未満の法人	60,281	13.0%	96.3%
資本金5000万円以上1億円未満の法人	11,749	2.5%	98.8%
資本金1億円以上3億円未満の法人	2,834	0.6%	99.4%
資本金3億円以上10億円未満の法人	1,318	0.3%	99.7%
資本金10億円以上100億円未満の法人	932	0.2%	99.9%
資本金100億円以上の法人	342	0.1%	100.0%
合計	464,889	100.0%	

資料：国土交通省土地・建設産業局建設業課「建設業課建設業許可業者数調査の結果について
－建設業許可業者の現況（平成30年3月末現在）－」

（建災防非会員業者の労働災害防止の推進が課題）

これまで建設業は、労働災害防止団体にに基づき設立された建設業労働災害防止団体（以下、建災防）などが労働災害防止対策を構築・事業化し、それを関連する業界団体との連携等により普及を推進してきた。しかし、建災防の会員事業所数は約49,500事業所（1号会員（建設業を営む事業主）、2014年3月末）¹²⁾であり、建設業許可業者数470,639業者（2014年3月末）¹³⁾の1割程しか占めていない。加えて、規模の大きな建設会社は支店等複数の事業所を有し、それぞれが建災防の会員となっており、それを踏まえると、約49,500事業所を下回る業者数となる点にも留意が必要である。

建災防会員業者による死亡災害発生割合をみると、2013年は、建設業の死亡者数342人のうち75人、割合にして22%を占めるに留まり、78%は建災防非会員業者が占めている（図1.6）¹²⁾。建災防非会員業者のほとんどを占めると考えられる中小建設業者は、自主的な安全活動の推進力が弱く外部支援も限られ、労働災害防止の推進は大きな課題であるといえる。



資料：建災防「平成25年度会員の状況」

図 1.6 建災防会員・非会員業者別死亡災害発生割合（2013年）

(他産業にも見受けられる同様な課題)

このような課題は、建設業だけのものではない。厚生労働省では労働災害を減少させるために重点的に取り組む事項を定めた労働災害防止計画(5カ年計画)を策定しているが、第13次労働災害防止計画(計画年度:2018年度~2022年度)¹⁴⁾では、企業・業界単位での安全衛生の取り組み強化のひとつに、中小規模事業場に対する支援が掲げられている。しかし、その内容は労働災害防止団体を通じた支援の充実であり、労働災害防止団体の会員ではない中小企業はその支援を受けることは限られる。

さらに、労働災害防止団体に属さない中小企業以外にも、会員の労働災害防止活動を支援しない産業団体にしか属さない中小企業、どこの産業団体にも属していない中小企業等は、外部支援は限られ、自社内に労働安全を担える人材を抱える余裕もなく、労働災害防止活動が困難な状況にある¹⁵⁾。

(労働安全行政における中小建設業等の指導に関する通達)

労働安全行政は、1963年に開始した新産業災害防止総合5か年計画(計画年度:1963年度~1967年度)で建設業を重点業種に定めて以来、その後、今日まで5年ごとに策定された労働災害防止計画のほとんどにおいて建設業を重点業種と位置づけている¹⁶⁾。

労働安全行政は、建設業の労働災害防止対策の基本方針として、工事現場における元方事業者による統括管理の実施、関係請負人を含めた自主的な安全衛生活動の推進を基本に、工事現場を管理する本店等の間接部門が的確に指導・援助を行うとともに、労働災害防止団体、関係業界団体、発注者、労働安全行政が一体となって総合的に推進することを掲げている¹⁷⁾。

現状、建設業への指導は、この基本方針の下、労働基準局長通達「建設業における総合的労働災害防止対策の推進について」(2007年3月22日付、都道府県労働局長宛)¹⁷⁾に基づいている。本通達では、「建設業における総合的労働災害防止対策」¹⁸⁾により労働災害防止対策を推進するとし、事業者を含めた実施主体別(事業者、建災防、総合工事業団体、専門工事業団体、発注者)の要求・要請事項が表1.4のとおり定められている。

このうち、事業者においては、中小建設業者の施工がほとんどを占める小規模の上下水道等の建設工事の重点事項として、①安全衛生管理の充実(a.作業主任者の直接指揮による作業の実施(掘削及び土止め支保工組立作業)、b.元請業者が推進主体となり、発注者、関係団体の協力を得て、下請業者に対し作業員を安全講習会等に参加させること)、②災害防止対策の重点事項(重機関連災害、土砂崩壊災害、自動車等による災害の防止)が求められている。それに対し、労働安全行政は、事業者が的確に労働災害防止対策を実施するよう必要な指導等を行うとともに、建災防、関係業界団体、発注者それぞれの役割に並び、適切な措置が実施されるよう必要な指導・要請等を行うと定められている。

表 1.4 建設業における安全衛生管理の実施主体別要求・要請事項

実施主体	要求・要請事項
事業者	<p>事業者が講ずべき措置の基本事項は、①工事の計画段階における安全衛生の確保、②安全衛生管理体制の整備等、③工事中機械設備に係る安全性の確保、④適切な方法による作業の実施、⑤安全衛生教育等の推進、⑥労働衛生対策の徹底、⑦建設業附属寄宿舍、⑧出稼労働者の労働条件確保の 8 項目。</p> <p>また、建設工事別に①ずい道建設工事、②橋梁建設工事、③道路建設工事、④小規模の上下水道等の建設工事等、全 12 工事の重点事項が定められている。</p> <p>このうち、小規模の上下水道等の建設工事の重点事項は、①安全衛生管理の充実 (a.作業主任者の直接指揮による作業の実施 (掘削及び土止め支保工組立作業)、b.元請業者が推進主体となり、発注者、関係団体の協力を得て、下請業者に対し作業員を安全講習会等に参加させること)、②災害防止対策の重点事項 (重機関連災害、土砂崩壊災害、自動車等による災害の防止) である。</p> <p>これらの措置の確実な実施及び自主的な安全衛生活動の推進のため、危険性又は有害性等の調査等 (リスクアセスメント) の実施に努め、労働安全衛生マネジメントシステムの導入を促進し、組織的かつ体系的に安全衛生水準の向上を図ることなどが求められている。</p>
建災防	<p>労働災害防止に関する長期的な事業計画の策定、各種情報の分析・提供、調査研究活動の推進、安全衛生教育の充実、広報活動の推進、安全衛生診断、安全衛生相談等事業者に対する支援事業の実施等、事業者の労働災害防止対策の推進に対する必要な指導・援助を主体的に行い、また、危険性又は有害性等の調査等 (リスクアセスメント) の実施、労働安全衛生マネジメントシステム導入の促進等が要請されている。</p>
総合工事 業団体	<p>建災防との連携の下、各種工法、工事中機械設備等に対し安全性の確保に関する自主的基準の設定及び周知並びに安全衛生意識の高揚のための諸活動の企画・実施、危険性又は有害性等の調査等 (リスクアセスメント) の実施、労働安全衛生マネジメントシステム導入の促進等が要請されている。</p>
専門工事 業団体	<p>建災防との連携の下、安全衛生意識の高揚のための活動、それぞれの専門職種に応じた安全作業マニュアル等の作成・普及、安全パトロール、安全衛生教育等の実施、危険性又は有害性等の調査等 (リスクアセスメント) の実施、労働安全衛生マネジメントシステム導入の促進等が要請されている。</p>
発注者	<p>計画段階における安全衛生の確保とともに、施工時の安全衛生の確保に配慮し、労働安全衛生マネジメントシステム等自主的な安全衛生活動の取り組みを評価する仕組みの導入等、事業者が積極的に安全衛生管理を展開するような環境づくりが要請されている。</p>

資料：厚生労働省「建設業における総合的労働災害防止対策」

(上の通達に基づく小規模建設工事等工事規模別の指導に関する通達)

この通達を受け、労働安全衛生部各課長連名通達「建設業における総合的労働災害防止対策の具体的な実施に当たって留意すべき事項について」(同日付、都道府県労働局長宛)¹⁹⁾が発出されているが、そこには、労働安全行政における監督指導、個別指導等の具体的な進め方が建設工事の規模別に示されている。具体的には、①超大規模建設工事 (規模が特

に大きく、かつ労働安全行政上、特に注目を要すると認められる建設工事として厚生労働本省から指示があるもの)、②大規模建設工事(労働安全衛生法第15条により統括安全衛生責任者の選任が義務づけられた建設工事(一部の建設工事を除き、労働者50人以上))、③中規模建設工事(大手建設業者が元請の中規模建設工事(①、②、④以外))、及び地場建設業者が元請の中規模建設工事)、④小規模建設工事に区分されている。

この中で、④小規模建設工事は、a.上下水道工事等、b.木造家屋等低層住宅建築工事が示され、このうち、a.上下水道工事等では、対策推進上の着眼点として、「上下水道、電気通信施設、ガス供給施設等の工事については、一般的に安全衛生に関する知識等が十分でない中小建設業者が施工することが多く、工事現場単位で安全衛生管理を遂行することが困難な場合が多くみられるため、施工業者単位で各工事現場について一元的に安全衛生管理を行う体制整備が行われるよう指導を行うこと」と示されている。

また、指導の留意点には、①発注者の協力を得て、工事発注状況を把握し、パトロール方式により効果的に実施すること、②集団指導等により経営者等の安全衛生意識の高揚を図ること、③災害多発業者の経営者等を招集し、災害事例発表、安全衛生改善対策の検討等を内容とする集団指導を実施するとともに、危険性又は有害性等の調査等(リスクアセスメント)の実施も指導すること、④小規模掘削工事に当たっては、「土止め先行工法に関するガイドラインの策定について」に基づき指導することなどが示されている。

(労働安全行政、専門工事業団体、公共工事発注者が一体となった支援・指導の必要性)

労働安全行政は、このような行政通達に基づく指導を行い、そこには、建災防、関係業界団体、発注者と一体となり総合的に推進することが定められている。中小建設業者の施工がほとんどを占める小規模な上下水道工事等であれば、関係業界団体は専門工事業団体、発注者は公共工事発注者が主たる対象となる。

今後、建設業の労働災害の更なる減少に向け、安全活動の推進力が弱く、建災防非会員であり、民間の安全コンサルタント等、外部からの対価を伴う支援を受けることが難しい中小建設業者に対し、労働安全行政、専門工事業団体、公共工事発注者が一体となった公的支援・指導が求められる。

1. 2 先行研究

これまで、中小企業の安全衛生活動に関する研究は、欧米諸国等で数多く見受けられる。共通する研究テーマは、やはり安全活動の推進力が弱い中小企業の安全確保をどうするかであり、中小企業に対する外部支援の充実を求める研究が多い。具体的には、企業負担の少ない外部支援先、外部支援メニュー、優先すべき支援対象者などに関するものである。

例えば、小規模企業の安全衛生活動促進には、支援する労働安全衛生サービス、保険会

社、労働組合、会計士、政府機関などの存在が重要であることを示したもの²⁰⁾、中小企業への安全衛生関連情報の提供先についての研究では、他国より労働災害発生割合が低いイギリスでは、主に政府機関（HSE）、労働組合等からの情報提供に対し、スペインでは主に保険会社からの情報提供であることを明らかにしたもの²¹⁾、安全衛生に関する意識は企業規模の影響も大きく、中規模企業では安全衛生コンサルタントを雇うことは常識的であるが、小規模企業では当たり前ではないことを明らかにしたもの²²⁾、自然災害リスクマネジメントを怠っている中小企業ほど東日本大震災での被害が大きく、財政状況が良くない中小企業は自然災害リスクに弱いにも関わらず、その備えをしない傾向にあり、中小企業の窮状の多くは人的資源不足が原因であり、税理士、公認会計士などの財務の専門家などによる積極的な助言を求めたもの²³⁾などが見受けられる。

また、中小企業に適した安全活動を促進させることの重要性を示した研究もいくつか見受けられる。

例えば、イギリスでは大企業よりも中小企業の方が安全衛生関連の規制を遵守するための従業員一人当たりコストが大きく、この負担を減らすことが重要であると結論づけたもの²⁴⁾、多くの国では労働安全衛生マネジメントシステムの構築を企業に義務づけているが、小規模企業はその構築が難しく、小規模企業に適合した簡易でローコストな安全衛生活動が重要であり、小規模企業に適合した活動は職場環境改善にも繋がる可能性があることを示したもの²⁵⁾、中小企業が膨大で詳細な安全情報を収集することは非現実的であり、限られた経営資源の中、事故防止の優先順位をつけるには、企業や業種特有のリスクを明らかにする必要がある、それにより経営者は従業員のリスク管理がしやすくなることを示したもの²⁶⁾、中小企業を対象とした安全衛生水準向上に関わる社会心理学的な調査では、中小企業は、法的義務がわからず経営資源不足とコンプライアンスの間で常に揺れ動く中、自らの企業が抱える問題を的確に把握していないことを明らかにするとともに、数多くの安全衛生対策は大企業が対象のもので、中小企業には効果的ではないことを示したもの²⁷⁾、中小企業は「大企業の小さい版」ではなく、中小企業特有の取り組みが必要であることを指摘したもの²⁸⁾、建設プロジェクトは時に非常に複雑な工程を含み、業者や客先との関係が複雑な場合も多く、事故を含む様々なリスクの大きさが、工期、プロジェクトの質、コストに影響を与え得ることから、中小企業向け建設プロジェクトリスクマネジメントシステムを開発した研究²⁹⁾などがあげられる。

また、中小企業は、経営者クラスの安全意識、リーダーシップが重要であると結論づける研究も数多い。

例えば、小規模企業におけるマネジメント、オーナーシップ、組織体制、社会的関係等に着眼した研究では、小規模企業は経営者が企業文化を形成する上で大きな要素となることを示したもの³⁰⁾、イギリス（労働災害発生割合が低い）とスペインの中小企業を比較した結果、安全衛生マネジメントについて、費やす時間やコンサルタントの活用は数値的に大きな違いは見られなかったが、イギリスでは上層部の参画が最も重要なことが浸透し既

に実践されているが、スペインでは、最近（2000年）知られるようになったことを明らかにしたもの³¹⁾、中小企業では、従業員の安全衛生への関心や知識を充実させるベースとなるものは、従業員の経験であり、さらに最も重要な役割を果たすオーナー／マネージャーであっても経験がベースになっていることが多いことを明らかにしたもの³²⁾、中小企業が安全衛生マネジメントを機能させるためには、特に、経営者クラスの「やる気」が重要であるが、全ての経営者クラスが安全衛生に積極的とは言えず、大半の経営者クラスは、外部専門家への安全衛生の委託には消極的であり、中小企業の安全衛生は、経営者クラスのモチベーションをいかに向上させるかにかかっていることを示したもの³³⁾などがあげられる。

このように、先行研究では中小企業の安全確保策として、①外部支援の充実、②中小企業に適した安全活動促進、③経営者クラスの安全意識向上の大きく3つをテーマとした研究が行われていたが、これらを整理すると、中小企業の安全を確保するためには、中小企業に適した安全活動の促進、中小企業の経営者クラスの安全意識の向上が必要とされ、それらを実現するためには外部支援の充実が必要ということになる。

先行研究では、政府機関、労働組合等の公的機関による外部支援の効果が高いとされているが、わが国の建設業においても、労働安全行政施策は、労働安全行政が、建災防、関係業界団体、発注者と一体となって総合的に推進することが掲げられるなど、公的支援・指導の枠組みはある。しかし、わが国の中小建設業者の労働災害発生割合は高い状況にあり、わが国の中小建設業者の外部支援に関する先行研究は見受けられないことから、公的支援・指導の実態を調査し、どのような課題があるのかを明らかにする必要がある。

1. 3 研究の目的等

(1) 解決すべき問題の構造

本研究では「中小建設業者の労働災害発生割合が高い」ことを解決すべき最上位の問題に掲げ、その原因構造を以下のようにとらえる。

「中小建設業者の労働災害発生割合が高い」ことの直接的な原因には、中小建設業者は大手建設業者と比べ安全管理水準が低いことがあげられる。ただ、人材面、資金面等に余裕のない中小建設業者の多くは、自助努力で安全管理水準を高めることには限りがあり、外部からの支援・指導を受けることが求められる。

しかしながら、対価を伴う支援は、財政的余裕がないため受けられない、あるいは、たとえ財政的余裕があったとしても、経営者が、安全意識の低さから、安全管理水準を向上させる必要性を感じず、対価を伴う支援を受けていない。一方、対価を伴わない公的な支援・指導は、中小建設業者が膨大な数に及び、それらが建設業の様々な業種に分散していることなどから、支援・指導すべき中小建設業者を見つけれないことや、現状、効果的な支援・指導ができていないことが原因で、うまく行われていない可能性がある。これら

を、本研究で解決すべき問題「中小建設業者の労働災害発生割合が高い」の原因構造ととらえる（図 1.7）。

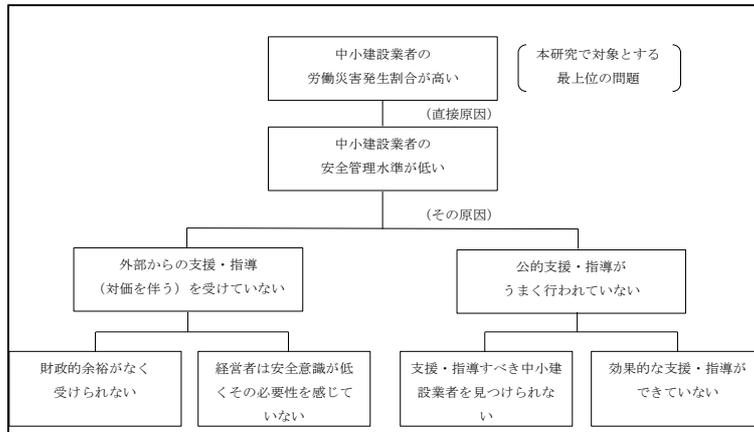


図 1.7 解決すべき問題の原因構造

(2) 研究の目的

今後、建設業における労働災害の更なる防止のためには、人材面、資金面等に余裕がなく、大手建設業者と比べ安全活動の推進力の向上が課題とされ、外部から対価を伴う支援を受けることが難しい中小建設業者の安全管理水準をいかに向上させるかが大きな課題である。この課題を解決するためには、図 1.7 に示す、本研究で解決すべき問題の原因構造のうち、公的支援・指導がうまく行われていないことについて課題を明らかにする必要がある（図 1.8 丸枠内）。

そこで本研究は、労働安全行政施策に基づく建設業の公的支援・指導の担い手である労働安全行政、関係業界団体、発注者を対象に（建災防非会員業者とするため建災防は除く）、支援・指導の実態を調査し、支援・指導すべき中小建設業者を見つけられないことや、効果的な支援・指導ができていないことに対し、具体的な課題を明らかにする。

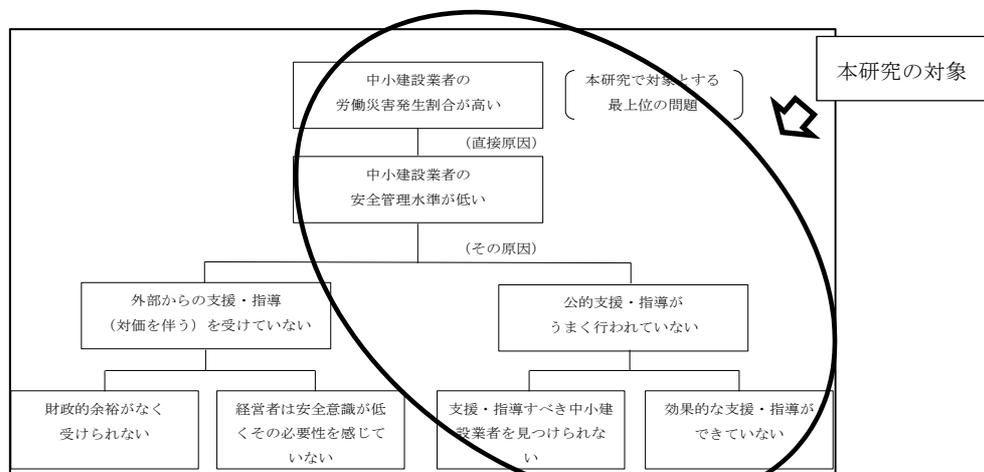


図 1.8 解決すべき問題の原因構造における本研究対象（丸枠内）

調査対象は、労働安全行政施策で設定された建設工事規模別指導区分における小規模建設工事のうち上下水道工事の公共工事とする（図 1.9）。小規模建設工事は、中小建設業者の施工がほとんどを占める。そして、発注者は公共工事発注者、関係業団体は専門工事業団体とする。

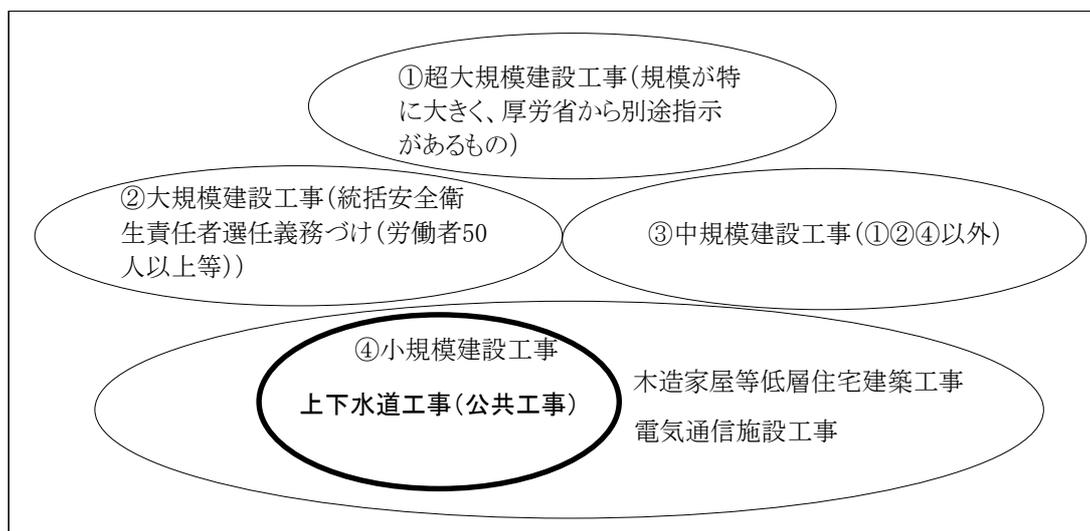


図 1.9 労働安全行政施策の枠組みに基づく本研究の対象 (太い丸枠内)

また、「中小建設業者の安全管理水準が低い」ことの実態を明らかにするため、労働安全行政通達における中小建設業に対する要求事項の一つであり、中小建設業の安全活動推進上の重要課題の一つにあげられている安全教育を取り上げ³⁴⁾、中小建設業の安全教育の実態調査、課題の抽出を行う。さらに、わが国の労働安全行政における中小企業施策の課題の抽出、公的支援・指導をうまく行うために有効な施策を見出すことを目的に、欧米諸国の労働安全衛生行政施策の事例調査を行う。

(3) 研究の方法

研究の方法は、アンケート調査、海外文献調査、ヒアリング調査、及び国内文献調査である。このうち、アンケート調査については、管工事業を対象とした安全教育等の実態把握及び課題の抽出等を目的としたもの2種類（第2章）、労働安全行政（都道府県労働局）を対象とした中小企業に対する指導の実態把握及び課題の抽出等を目的としたもの（第3章）、公共工事発注者（地方自治体）を対象とした支援・指導等の実態把握及び課題の抽出等を目的としたもの（第5章）、専門工事業団体を対象とした会員企業に対する支援・指導の実態把握及び課題の抽出等を目的としたもの（第6章）である。また、海外文献調査は、欧米諸国における中小企業に対する労働安全衛生行政施策の事例調査（第4章）であり、ヒアリング調査は、労働安全行政経験者を対象に、労働基準監督署における中小企業に対する監督指導の実態把握、及び欧米諸国における中小企業に対する労働安全衛生行政施策

のわが国への適用性の検討を目的としたものである（第4章）。その他、国内文献調査として、労働基準監督署の指導に関する調査（第3章）、公共工事発注者の法的責任、及び国が推進する発注者の安全配慮に関する調査（ともに第5章）等を行った。

（4）調査対象について

本研究では、行政通達で定める小規模建設工事（上下水道工事：管工事）を施工する中小建設業者を調査対象とするが、元請業者と下請業者ともに調査対象に含め、各種調査において統括管理を担う元請業者と直接施工を担う下請業者の違いの抽出に努める。

第2章では水道工事を施工する中小建設業者を対象に2種類のアンケート調査を行ったが、一つは、元請業者、下請業者に関わりなく安全教育の受講者を調査対象とし、所属業者区分別で、元請業者、下請業者の比較分析を行った。もう一つは、元請業者を調査対象とし、大手元請業者と中小元請業者の比較分析を行い中小元請業者の特徴を抽出した。

第3章の労働安全行政を対象としたアンケート調査では、産業横断的に建設業を製造業、小売業等と比較分析するため、中小建設業者を対象に監督指導の実態調査を行った。

第4章の欧米諸国における労働安全衛生行政施策の事例調査は、全産業の中小企業を対象とした調査である。

第5章の公共工事発注者を対象としたアンケート調査は、入札、工事成績などに関しては元請業者を対象としているが、発注者からみた元請業者、下請業者それぞれの課題の抽出を行った。

第6章の専門工事業団体を対象としたアンケート調査は、工事現場の安全活動における元請業者と専門工事業業者の役割分担などについて調査を行った。

1. 4 論文の構成

本論文は8章構成である。

第1章は序論として、研究の背景、先行研究、研究の目的等、論文の構成、研究の独創性を示した。

第2章では、中小建設業にはどのような課題があるのかを明らかにするため、安全教育を事例として取り上げ、管工事業を対象に安全教育の実態調査を行い、中小建設業の安全教育推進上の課題等を明らかにした。

第3章～第6章では、労働安全行政、公共工事発注者、専門工事業団体を取り上げ、中小建設業者の支援・指導の実態、支援・指導を推進する上での課題などを明らかにした。

このうち第3章では、労働基準監督署による中小企業に対する監督指導の実態を明らかにするため、労働安全行政経験者を対象としたヒアリング調査を行うとともに、都道府県労働局を対象とした実態調査を実施し、建設業、製造業、小売業それぞれについて中小企

業に対する安全指導の実態、安全指導上の課題、産業横断的にみた建設業の安全指導の特性等を明らかにした。

第4章では、イギリス、米国、ドイツ、スペイン、フィンランド、デンマーク、フランス等、欧米諸国における中小企業に対する労働安全衛生行政施策の事例調査を行うとともに、わが国の労働安全行政経験者を対象としたヒアリング調査を基に、それら事例のわが国への適用を検討した。

第5章では、公共工事発注者を対象に、労働災害に伴い発生する発注者の法的責任、国が推進する発注者の労働災害防止推進方策等を整理するとともに、地方自治体の公共工事発注担当者を対象とした実態調査を実施し、発注者による施工業者への指導等、建設工事の労働災害防止に関する取り組みの実態、労働災害防止の担い手としての発注者の関わり方、入札参加業者に対する安全評価等の実態を把握し、公共工事発注者の労働災害防止推進上の課題を抽出した。

また、第6章では、各業種の専門工事業者の専門工事業団体への加盟割合を把握するとともに、専門工事業団体を対象に、会員企業に対する安全活動支援の実態を把握し課題を抽出した。

そして第7章では、第2章から第6章までの調査で抽出したそれぞれの課題について、解決すべき問題の原因構造に基づき、課題相互の関連を明らかにし、最終章の第8章では、結論として、本研究の成果と積み残した課題を示すとともに、今後の中小建設業者の公的支援・指導方策について考察を加えた。

1. 5 研究の独創性

中小企業の安全衛生活動に関する先行研究では、政府機関、労働組合等の公的機関による外部支援の効果が高いとされたが、わが国においても労働災害防止の推進は、労働安全行政施策に基づき、労働安全行政は、労働災害防止団体、発注者、関係業界団体と一体になって総合的に推進することが掲げられるなど、公的支援・指導の枠組みがある。しかし、わが国の中小建設業者の労働災害発生割合は高く、公的支援・指導がうまく行われていない可能性がある。この問題を取り上げた先行研究は見受けられず、これら公的支援・指導の担い手それぞれの実態を把握し、わが国の労働安全行政施策の課題を抽出すること、加えて、欧米諸国の労働安全衛生行政施策の事例調査等により、抽出された課題の解決策につながる成果を見出すことは独創性があると考えられる。

参考文献（第1章）

- 1) 厚生労働省：平成30年労働災害発生状況，2019.
- 2) 総務省：労働力調査，2019.
- 3) 国土交通省：平成30年度建設投資見通し，2019.
- 4) 中央労働災害防止協会：平成30年度版安全の指標，2019.
- 5) 高木元也：建設現場におけるヒューマンエラーの現状と今後の対策のあり方，土木学会建設マネジメント研究論文集 Vol.8, pp141-148, 2000.
- 6) 労働事務次官通達発基第九一号：労働安全衛生法の施行について，1972.
- 7) 厚生労働省：第12次労働災害防止計画，2014.
- 8) 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.
- 9) 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.
- 10) 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－建設業許可業者の現況－（平成30年3月末現在），2018.
- 11) 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 Vol.13, pp153-160, 2006.
- 12) 建設業労働災害防止協会：平成25年度会員の状況，2015.
- 13) 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－建設業許可業者の現況－（平成26年3月末現在），2014.
- 14) 厚生労働省：第13次労働災害防止計画，2018.
- 15) 高木元也：全産業における災害多発業種と中小企業の安全確保について，安全工学シンポジウム2012, pp.126-127, 2012.
- 16) 厚生労働省：新産業災害防止総合5か年計画から第13次労働災害防止計画までの労働災害防止計画（計画年度通算1961～2022）.
- 17) 厚生労働省：基発第0322002号「建設業における総合的労働災害防止対策の推進について」，2007.
- 18) 厚生労働省：建設業における総合的労働災害防止対策，2007.
- 19) 厚生労働省：基監発第0322001号「建設業における総合的労働災害防止対策の具体的な実施に当たって留意すべき事項について」，2007.
- 20) Peter HASLE, Hans Jorgen LIMBORG：A Review of the literature on Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises, 2006（デンマーク）.
- 21) Luise Vassie 他：Health and Safety Management in UK and Spanish SMEs: A Comparative Study, 2000（イギリス／スペイン）.
- 22) Aoife Finneran 他：SME-micro engagement with occupational safety and health (OSH) - the role of the owner-manager, 2014（イギリス）.

- 23) Nobuyoshi Yamori , Yoshihiro Asai : 「東日本大震災と中小企業のリスクマネジメントー日本の中小企業は自然災害にいかにも備えるべきか?ー」, 2017.
- 24) Tom Papworth : SMEs and Health and Safety, 2015 (イギリス) .
- 25) Peter HASLE, Hans Jorgen LIMBORG : A Review of the literature on Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises, 2006 (デンマーク) .
- 26) Kirsten Jørgensen 他 : Demonstration of risk profiling for promoting safety in SME's, 2011 (デンマーク) .
- 27) Heriot Watt University & HSE : Health and Safety in the small to medium-sized enterprise - Psychosocial opportunities for intervention -, 2007 (イギリス) .
- 28) Aoife Finneran 他 : SME-micro engagement with occupational safety and health (OSH) - the role of the owner-manager, 2014 (イギリス) .
- 29) Chike F Oduozaa , Onengiyeofori Odimaboa and Alexios Tamparapoulosa : Framework for Risk Management Software System for SMEs in the Engineering Construction Sector, 2017 (イギリス) .
- 30) Peter HASLE, Hans Jorgen LIMBORG : A Review of the literature on Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises, 2006 (デンマーク) .
- 31) Luise Vassie 他 : Health and Safety Management in UK and Spanish SMEs: A Comparative Study, 2000 (イギリス/スペイン) .
- 32) Aoife Finneran 他 : SME-micro engagement with occupational safety and health (OSH) - the role of the owner-manager, 2014 (イギリス) .
- 33) Susan Lammin 他 : Safety Management in Small Businesses: Promoting good practice in SME's, 2003 (イギリス) .
- 34) 全国建設業協会, 労働安全衛生総合研究所 : 中小・中堅建設業者を対象としたリスクマネジメント推進のためのアクションプログラム, pp.24, 2008.

第2章 中小建設業の安全教育上の課題の抽出 ―管工事業を対象とした実態調査―

中小建設業に対する公的支援・指導に関する研究を行うにあたり、本章では中小建設業が抱える安全活動推進上の課題を抽出する。

労働安全行政における建設業に対する指導に関する通達「建設業における実施主体別総合的労働災害防止対策」（表 1.1）では、事業者が講ずべき措置の基本事項として、①工事の計画段階における安全衛生の確保、②安全衛生管理体制の整備等、③工事中用機械設備に係る安全性の確保、④適切な方法による作業の実施、⑤安全衛生教育等の推進、⑥労働衛生対策の徹底、⑦建設業附属寄宿舍、⑧出稼労働者の労働条件確保の8項目が掲げられている。また、小規模建設工事（上下水道等）の重点事項には、A. 安全衛生管理の充実（a. 作業主任者の直接指揮、b. 元請業者による作業者の安全講習会等参加促進）、B. 災害防止対策の重点事項が掲げられている。

本章では、中小建設業者は安全教育の推進が重要課題とされていることから¹⁾、このうち、⑤安全衛生教育等の推進及びA. 安全衛生管理の充実における b. 元請業者による作業者の安全講習会等参加促進を取り上げ、上下水道工事を施工する管工事業の安全教育の実態を調査し課題を抽出した。

なお、中小建設業者の安全教育に関わる先行研究としては、土木学会安全問題研究委員会は、建設業者の安全教育担当者を対象に、安全教育に対する意識、安全教育の社内体制、効果的な工事現場の安全活動等についてアンケート調査を行い、大手建設業者と中小建設業者の比較を行っている²⁾。また、厚生労働省では、事業所を対象に、安全衛生教育に関する法定教育等の実施状況について事業所規模別に実態調査を行っている³⁾。その他には、大手と中小の元請業者の安全意識レベルに着目した研究や⁴⁾、大手元請業者が傘下の協力業者の安全教育の実態を把握し、改善策を提案したものもある⁵⁾。

しかしながら、大手元請業者の傘下の協力業者以外には、中小建設業の安全教育の実態を明らかにしたものは見受けられない。

2. 1 調査方法等

(1) 調査方法

中小建設業の安全教育の実態を把握するため、管工事業を対象としたアンケート調査を行った。具体的には、全国的に組織化された活動を行い、ほとんどが中小建設業者で構成される A 管工事業団体の協力の下、そこで開催された全国 30 カ所の安全講習会の受講者である管理者・技術者、職長、作業員、一人親方等を対象に、安全教育の実態、講習の理解度の確認等についてアンケート調査を行い、所属業者従業員規模別、所属業者区分別、職区分別、年齢階層別、実務経験年数別等における安全教育の実態を把握し、課題を抽出

した。

また、水道工事を発注する B 水道事業体の協力の下、B 水道事業体主催の安全講習会を対象に、大口径管（600～700mm 程度）の布設工事を担う従業員数 300 人超の大手・中堅元請業者が半数以上を占める建設事務所主催の講習会と、小口径管（配水管、給水管）の布設工事を担う中小元請業者がほとんどを占める支所主催の講習会において、受講者である元請業者の管理者・技術者を対象としたアンケート調査を行い、元請業者の安全管理水準、B 水道事業体における労働災害防止の優先課題に対する元請業者の取り組み意識等を把握した。

これら 2 つの調査の内容を整理すると、前者は中小建設業の安全教育の実態把握、課題の抽出を行い、後者は、工事現場での安全教育に関わりが深い元請業者の安全管理水準、安全対策上の重点課題に対する元請業者の取り組み意識等について、大手・中堅等元請業者と中小元請業者の比較を行った。

なお、本調査結果は管工事業特有のものであることに留意が必要である。

(2) 調査対象業種について

管工事とは、冷暖房、空気調和、給排水、衛生等のための設備を設置し、または金属製等の管を使用して水、油、ガス、水蒸気等を送配するための設備を設置する工事とされている。具体的には、給排水・給湯設備工事、浄化槽工事、衛生設備工事、水洗便所設備工事、冷暖房設備工事、ガス管配管工事、空気調和設備工事、ダクト工事、厨房設備工事、管内更生工事等があげられる。管工事は、土木工事の工事種類の中では、上下水道工事が代表的であるが、2015年の土木工事の工事種類別死亡災害発生状況をみると、上下水道工事は死亡者数が全107人中11人を占め、全11工事種類中3番目に多い⁶⁾。管工事業者の資本金階層別の構成割合をみると、建設業全体とおおむね同じである（表2.1）。

表2.1 資本金階層別建設業許可業者割合（2016年3月）⁷⁾

	個人	300万未満	300万以上 1000万円未満	1000万以上 5000万円未満	5000万以上 1億未満	1億以上 3億未満	3億以上	合計
建設業全体	11.5%	2.6%	32.4%	46.2%	4.9%	1.2%	1.2%	100.0%
管工事業	9.9%	2.4%	35.3%	45.9%	4.0%	1.2%	1.3%	100.0%

今回の調査協力先であるA管工事業団体は、全国規模の建設産業団体で、所属団体数約600、所属業者数約16,000を有する。一方、B水道事業体は、大規模な地方自治体に属し水道工事の事故防止行動計画を掲げるなど、組織的・計画的に事故防止を推進している。元請業者対象の安全講習会も2ヶ月に1回開催するなど、元請業者の安全教育を精力的に行っている。

2. 2 A管工事業団体アンケート調査

アンケート調査の概要を以下に示す。

(1) 調査対象等

a) 調査対象

A管工事業団体及びその傘下の協同組合が共同で開催した全国30カ所での安全講習会の受講者（計1,171名）。回答者は、管理者・技術者、職長、作業員等である。

b) 調査時期

2014年8月～2015年10月

c) 調査項目

所属業者、配属されている工事現場等における安全教育の実態、本講習の理解度の確認等。

本講習は、水道工事の事故防止について主に映像教材を使用したもので、全国30カ所の講習は一定の均質性を有すると考えられると考える。

(2) アンケート調査結果

a) 回答者の属性

回答者の属性をみると、所属業者従業員規模別では、30人以下の3階層で合わせて76.1%、うち5人以下だけでも21.5%を占め、小規模な建設業者が多い。所属業者区分別では、元請業者が56.4%と半数以上を占めている（表2.2）。

一方、一人親方も3.0%（35人）回答している（本調査では一人親方の特性を見出すため、建設業者と一人親方を区分した。ただ、一人親方については、会社に所属するものの請負契約を結んで仕事を行う場合は一人親方に含める必要があるが、本人は、そのことを理解せずに自らを職長、作業員と認識する場合があります、その点に留意が必要である）。

職区分別では、管理者・技術者が61.7%（723人）、職長が5.6%（65人）、作業員が18.8%（220人）回答し、年齢階層別には各階層100人以上の回答者数を有したが、実務経験年数別をみると、20年以上が45.9%と半数近くを占めている。

b) 安全教育の受講頻度

安全教育の受講頻度について、全体では「月1回以上」の回答割合が35.5%と最も高く、次いで「およそ半年に1回程度」が19.5%、「およそ1年に1回程度」が19.0%であった（図2.1の合計）。

職区分別にみると、「ほとんど受けたことがない」は、作業員が7.7%と、管理者・技術

者の4.6%、職長の4.6%と比べ高かった（図2.1）。所属業者区分別にみると、一人親方は「ほとんど受けたことがない」が25.7%、「およそ1年に1回程度」も48.6%と半数近くを占め、他と比べて高かった（図2.2）。実務経験年数別にみると、1年未満の「月1回以上」が63.5%と他と比べ高いが、一方、「およそ1年に1回程度」は、5~10年未満が24.0%、10~20年未満が20.2%、20年以上が21.8%と、5年以上の3階層が、5年未満の3階層と比べ高かった（図2.3）。また、所属業者従業員規模別にみると、5人以下は、「月1回以上」が19.0%と、他と比べ低い一方、「ほとんど受けたことがない」が12.3%、「およそ1年に1回程度」が30.2%と、他と比べ高かった（図2.4）。

表2.2 回答者の属性

(所属業者従業員規模別)			(年齢階層別)		
	回答者			回答者	
	人数	割合		人数	割合
1.5人以下	252	21.5%	1.~20歳代	107	9.1%
2.6~10人	304	26.0%	2.30歳代	193	16.5%
3.11~30人	335	28.6%	3.40歳代	284	24.3%
4.31~50人	98	8.4%	4.50歳代	252	21.5%
5.51~100人	52	4.4%	5.60歳以上	199	17.0%
6.101~300人	23	2.0%	6.不明	136	11.6%
7.301人以上	32	2.7%	合計	1,171	100.0%
8.不明	75	6.4%			
合計	1,171	100.0%			

(所属業者区分別)			(実務経験年数別)		
	回答者			回答者	
	人数	割合		人数	割合
1.主に元請業者	661	56.4%	1.1年未満	52	4.4%
2.主に1次請負業者	309	26.4%	2.1~3年未満	44	3.8%
3.主に2次以下の請負業者	34	2.9%	3.3~5年未満	38	3.2%
4.一人親方	35	3.0%	4.5~10年未満	75	6.4%
5.不明	132	11.3%	5.10~20年未満	247	21.1%
合計	1,171	100.0%	6.20年以上	537	45.9%
			7.不明	178	15.2%
			合計	1,171	100.0%

(職区分別)		
	回答者	
	人数	割合
1.管理者・技術者	723	61.7%
2.職長	65	5.6%
3.作業員	220	18.8%
4.その他	109	9.3%
5.不明	54	4.6%
合計	1,171	100.0%

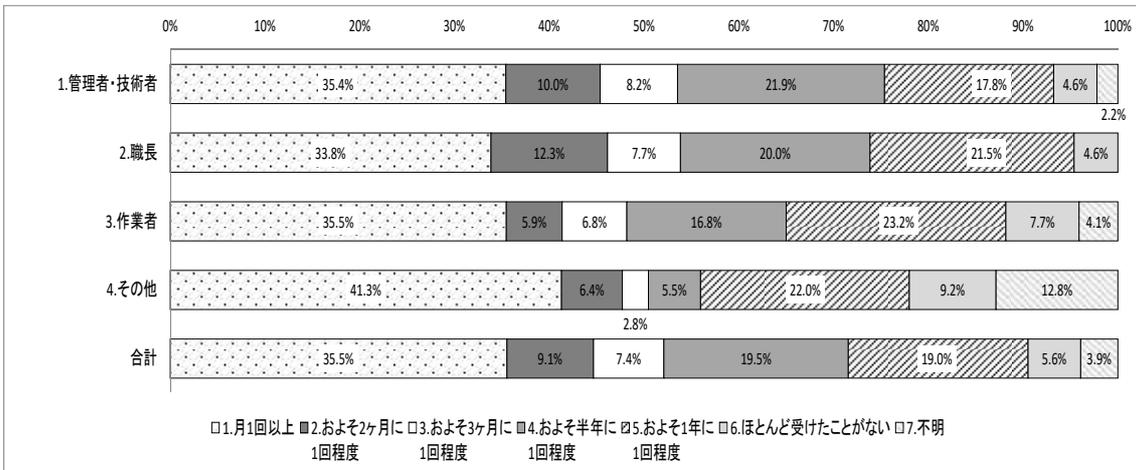


図 2.1 安全教育の受講頻度（職区分別）

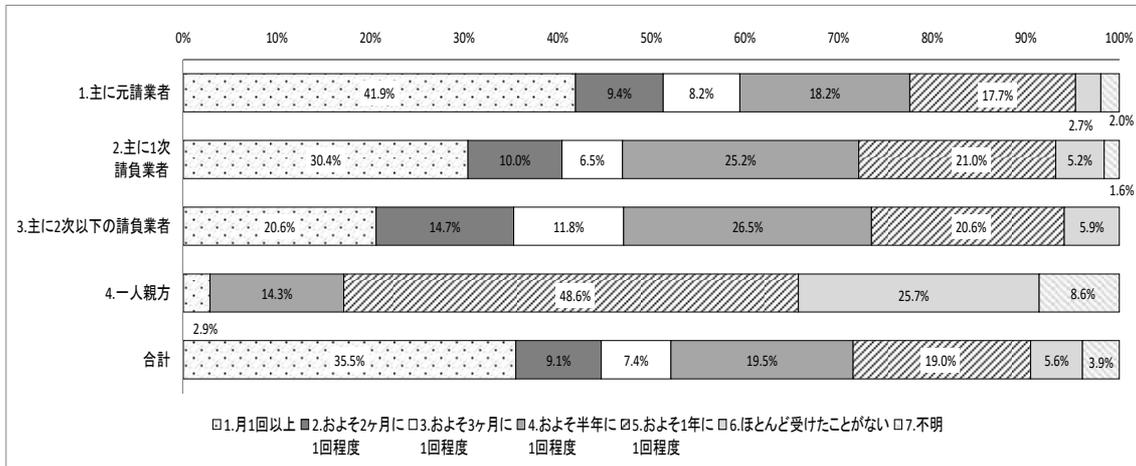


図 2.2 安全教育の受講頻度（所属業者区分別）

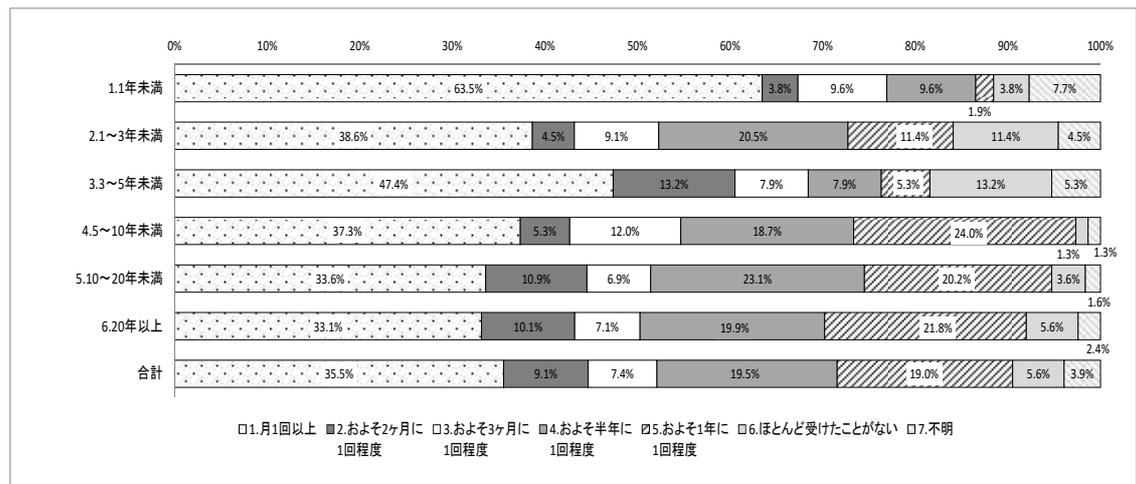


図 2.3 安全教育の受講頻度（実務経験年数別）

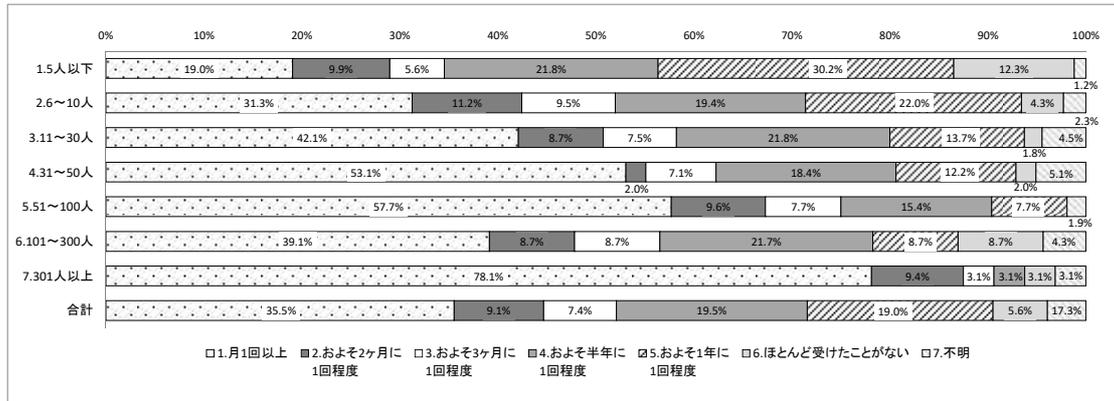


図 2.4 安全教育の受講頻度（所属業者従業員規模別）

c) 安全教育の内容

安全教育の内容は、9つの選択肢（その他除く）で質問したが（複数回答可）、全体で見ると、「事故防止対策」が19.7%、「現場の危険、作業の危険」が16.1%、「正しい作業手順」が13.7%、「ヒヤリハット事例の教育」が13.2%と、これら4つが上位を占めた（図2.5の合計）。所属業者従業員規模別にみると、「実際の災害事例の教育」は、101~300人が20.3%、301人以上が17.1%に対し、50人以下の4階層は9~11%と低かった（図2.5）。

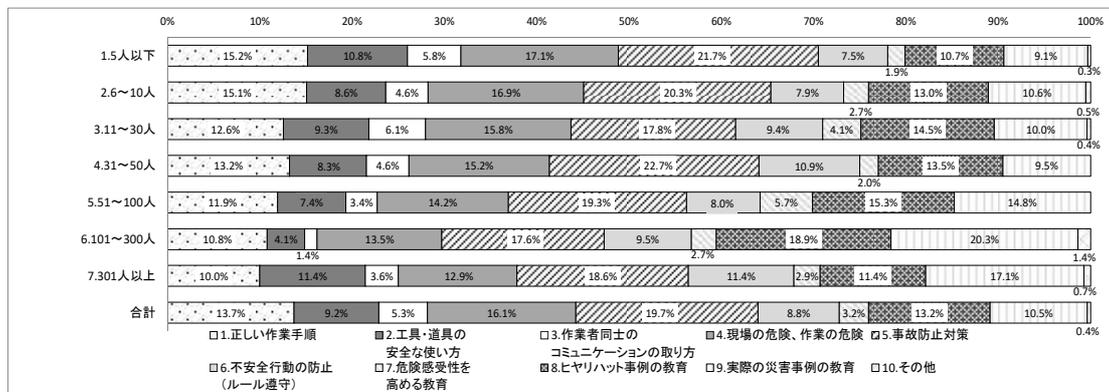


図 2.5 安全教育の内容（所属業者従業員規模別、複数回答有）

d) 安全教材

安全教材について、8つの選択肢（その他除く）で質問したが（複数回答可）、全体では「紙（本・パンフレットなど）」が33.5%と最も高く、次いで、「DVD・ビデオ」が23.3%、「作業者同士による話し合い（グループ討議など）」が18.3%と高かった（図2.6の合計）。所属業者従業員規模別で見ると、301人以上は、上位2つは全体と変わらないものの、「自社管理者による講話」が21.1%、「パソコン」が14.1%と、全体第3位の「作業者同士による話し合い（グループ討議など）」の11.3%より高く、他の階層と比べても高かった（図2.6）。

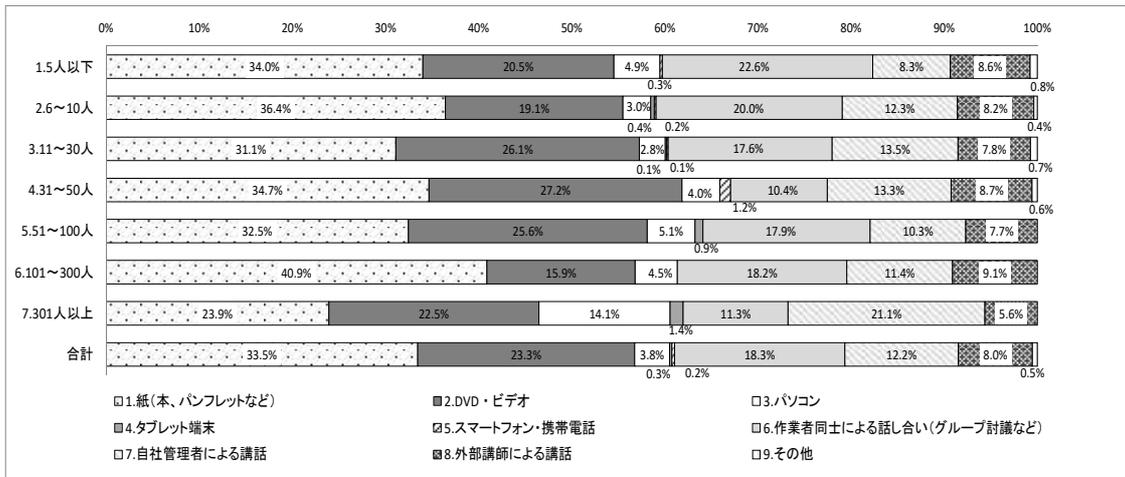


図 2.6 安全教材 (所属業者従業員規模別、複数回答有)

e) 講習で示された再発防止対策の認知度

本講習では水道工事で繰り返し発生している事故の再発防止対策について学習したが、アンケート調査ではそれらの再発防止対策の認知度について質問した。

職区分別にみると、管理者・技術者は「全て知っていた」が6.5%、「だいたい知っていた」が64.3%と、この2つの合計が70.8%であったのに対し、作業者は58.2%に留まった(図2.7)。年齢階層別にみると、この2つの合計は、20歳代以下が40.2%に対し、60歳以上が77.4%と高かった(図2.8)。所属業者別では、この2つの合計は、主に元請業者が71.8%、主に1次下請業者が63.4%、主に2次以下の下請業者が55.9%と、請負階層が下がるにつれ低くなった(図2.9)。主に2次以下の下請業者では「全て知っていた」は誰もいなかった。

f) 講習の理解度

本講習の理解度を確認するため、アンケート調査に理解度テストを2問設けた。1問はドラグショベルによる労働災害の再発防止対策(正解は「監視人の配置」)、もう1問は第三者墜落災害の再発防止対策(正解は「倒れない墜落防護措置」)である。

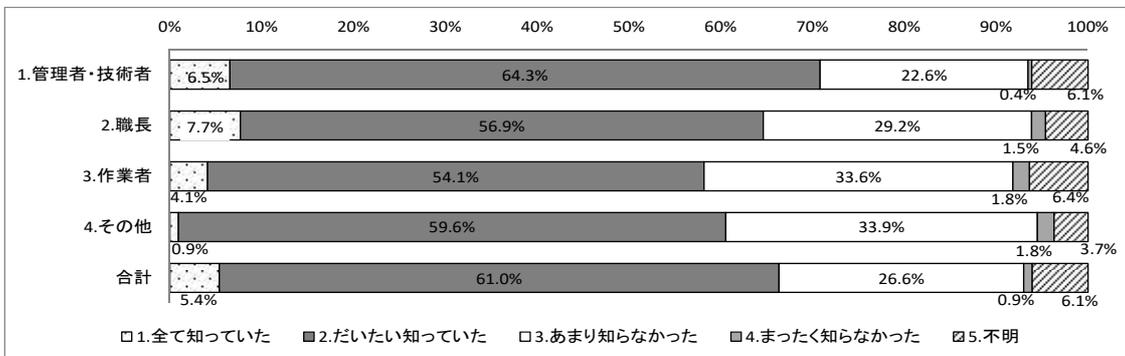


図 2.7 講義内容における再発防止対策の認知度 (職区分別)

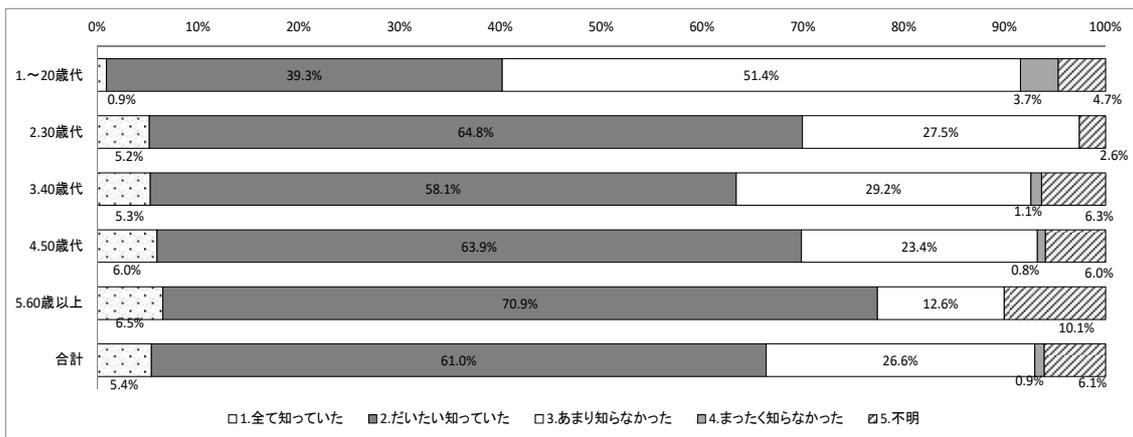


図 2.8 講義内容における再発防止対策の認知度（年齢階層別）

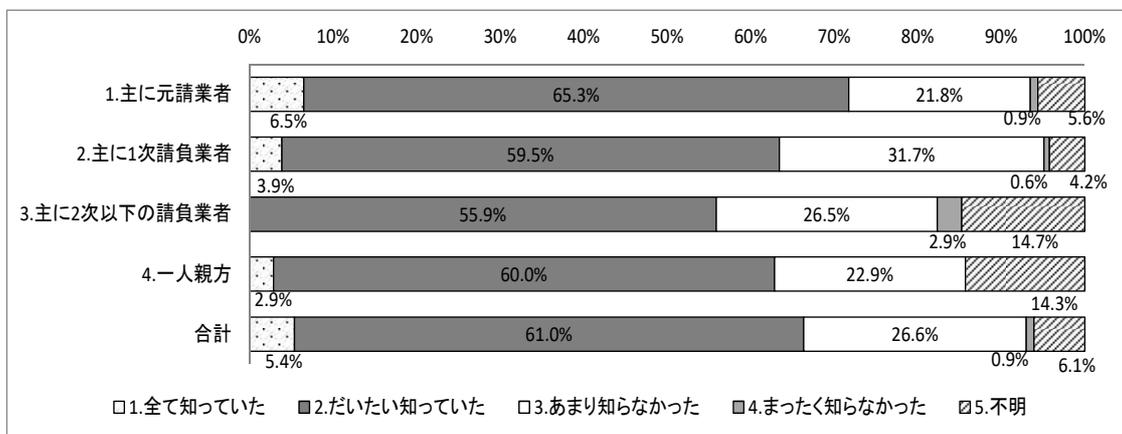


図 2.9 講義内容における再発防止対策の認知度（所属業者別）

①ドラグショベルによる労働災害の再発防止対策

全体の正答率（「監視人の配置」と答えた割合）は48.0%であった（図2.10の合計）。職区分別にみると、作業者が39.2%と最も低かった（図2.10）。年齢階層別では、60歳以上は正答率が41.4%と最も低く、「作業前に注意徹底」が19.1%と他と比べ高かった（図2.11）。

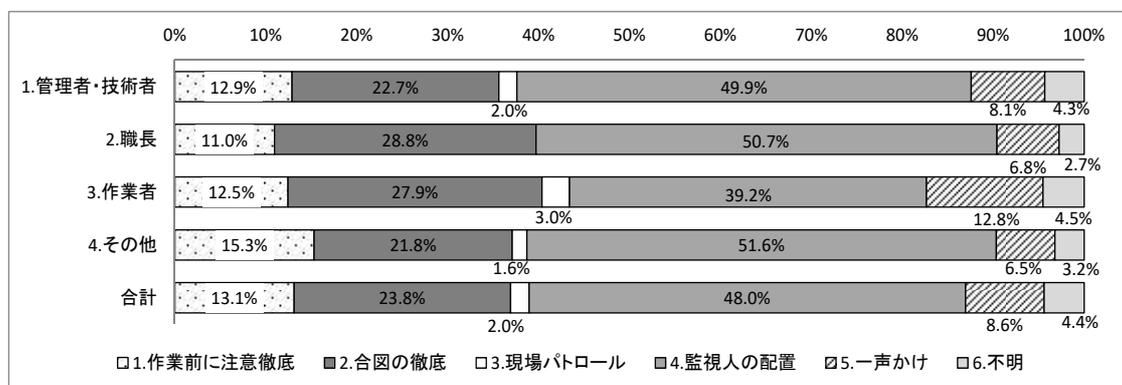


図 2.10 理解度テストその 1：ドラグショベル関連災害の再発防止対策（職区分別）

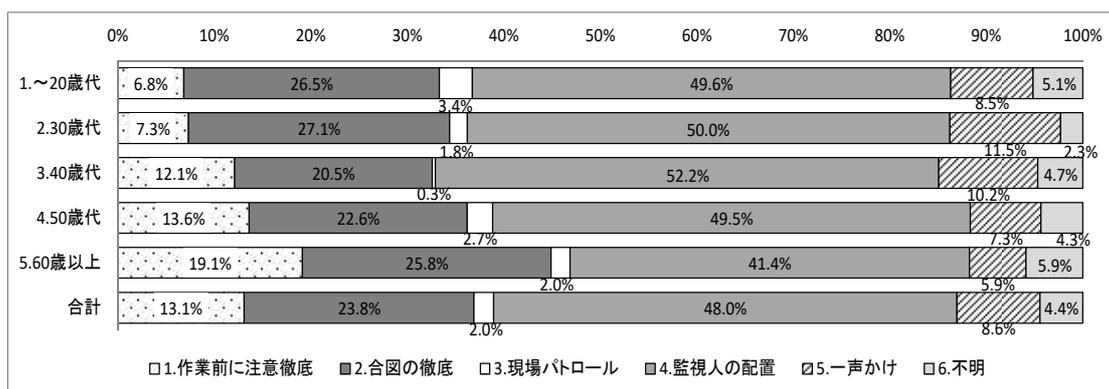


図 2.11 理解度テストその 1：ドラグショベル関連災害の再発防止対策（年齢階層別）

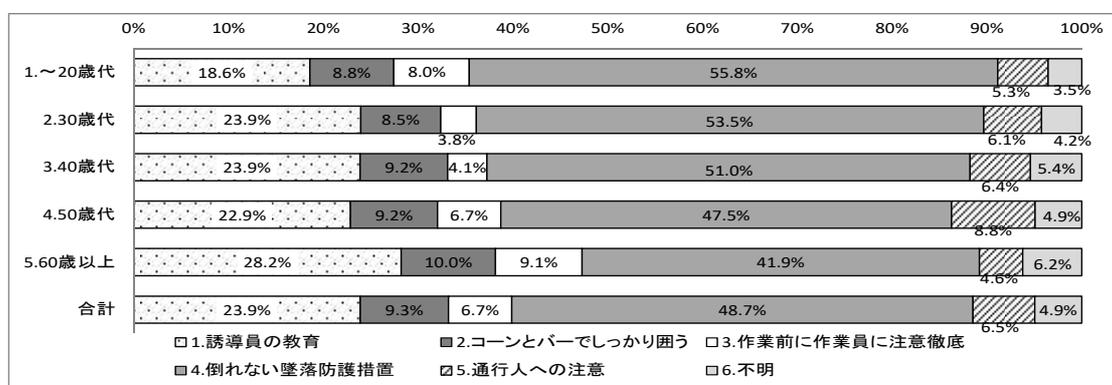


図 2.12 理解度テストその 2：第三者災害の再発防止対策（年齢階層別）

②第三者墜落災害の再発防止対策

正答率（「倒れない墜落防護措置」と答えた割合）は、全体では48.7%、年齢階層別では、60歳以上の正答率が41.9%と最も低く、これらは上記①と同様の傾向であった（図2.12）。60歳以上は「誘導員の教育」が28.2%と他と比べ高かった。

2. 3 B水道事業体アンケート調査

(1) 調査対象等

a) 調査対象

B水道事業体が主催する比較的規模の大きな元請業者が参加する建設事務所開催の講習会（全2回）と、ほとんど中小元請業者が参加する支所開催の講習会（全2回）の受講者を対象にアンケート調査を行った。回答者は元請業者の管理者・技術者である。

なお、アンケート調査項目は講習会の内容とは無関係である。

b) 調査時期

2015年11月～2016年2月

c) 調査項目

安全管理水準、安全対策上の重点課題に対する取り組み意識等

(2) 調査結果

a) 回答者の属性

所属業者従業員規模別に回答者数をみると、建設事務所開催分は51人以上の4階層で85.9%、301人以上の2階層で51.3%を占めた。一方、支所開催分は6～100人の4階層で93.8%を占めた（表2.3）。

表2.3 所属業者従業員規模別（開催区分別）回答者数

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.5人以下	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2.6～10人	2	2.6%	6	7.5%	8	5.1%
3.11～30人	6	7.7%	36	45.0%	42	26.6%
4.31～50人	3	3.8%	18	22.5%	21	13.3%
5.51～100人	15	19.2%	15	18.8%	30	19.0%
6.101～300人	12	15.4%	4	5.0%	16	10.1%
7.301～1000人	15	19.2%	0	0.0%	15	9.5%
8.1000人以上	25	32.1%	1	1.3%	26	16.5%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

b) 建災防及びA管工事業団体傘下組合の会員の割合

所属業者が建災防会員であると答えた建設業者は、建設事務所開催分が62.6%に対し、支所開催分は32.5%に留まった（表2.4）。一方、所属業者がA管工事業団体傘下の協同組合会員である割合は、建設事務所開催分は7.7%に留まり、支所開催分は43.8%と多かった。

なお、講習会の席上で調査を行ったため、自らの所属業者についての確認が難しいことから、わからないという回答が多かったと考えられ、この点、留意が必要である。

表2.4 建災防及びA管工事業団体傘下組合の会員の割合

	建設事務所開催分				支所開催分			
	会員	非会員	わからない	不明	会員	非会員	わからない	不明
1. 建災防会員	62.6%	9.0%	17.9%	10.3%	32.5%	16.3%	35.0%	16.3%
2. A管工事業団体傘下組合会員	7.7%	37.2%	44.9%	10.3%	43.8%	17.5%	23.8%	15.0%

c) 安全教育受講頻度

開催区分別に安全教育受講頻度をみると、両方とも「月1回以上」が80%以上と大半を占

めた（表2.5）。

表2.5 安全教育受講頻度（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.月1回以上	70	89.7%	64	80.0%	134	84.8%
2.およそ2か月に1回程度	1	1.3%	6	7.5%	7	4.4%
3.およそ3か月に1回程度	2	2.6%	2	2.5%	4	2.5%
4.およそ半年に1回程度	5	6.4%	3	3.8%	8	5.1%
5.およそ1年に1回程度	0	0.0%	3	3.8%	3	1.9%
6.ほとんど受けたことがない	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%
7.不明	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

d) 安全教育の内容

開催区分別に安全教育の内容をみると、両方とも上位3つは、順位の差はあるが、「事故防止対策」、「実際の災害事例の教育」、「現場の危険、作業の危険」であった（表2.6）。

表2.6 安全教育の内容（開催区分別、複数回答）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.正しい作業手順	42	30.9%	37	36.6%	79	33.3%
2.工具・道具の安全な使い方	29	21.3%	18	17.8%	47	19.8%
3.作業者同士のコミュニケーションの取り方	10	7.4%	12	11.9%	22	9.3%
4.現場の危険、作業の危険	54	39.7%	46	45.5%	100	42.2%
5.事故防止対策	61	44.9%	64	63.4%	125	52.7%
6.不安全公道の防止（ルール遵守）	43	31.6%	23	22.8%	66	27.8%
7.危険感受性を高める教育	23	16.9%	10	9.9%	33	13.9%
8.ヒヤリハット事例の教育	47	34.6%	41	40.6%	88	37.1%
9.実際の災害事例の教育	62	45.6%	45	44.6%	107	45.1%
10.その他	4	2.9%	5	5.0%	9	3.8%
合計	136	100.0%	101	100.0%	237	100.0%

d) 所属業者による安全大会の開催

開催区分別に所属業者の安全大会の開催割合をみると、建設事務所開催分が87.2%に対し、支所開催分は62.5%に留まった（表2.7）。

表2.7 所属業者による安全大会の開催（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.開催している	68	87.2%	50	62.5%	118	74.7%
2.開催していない	9	11.5%	28	35.0%	37	23.4%
3.わからない	1	1.3%	2	2.5%	3	1.9%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

e) 本支店等による安全パトロールの実施

開催区分別に本支店等による安全パトロールの実施割合をみると、建設事務所開催分は100%の実施に対し、支所開催分は71.3%に留まった（表2.8）。

表2.8 本支店等による安全パトロールの実施（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.実施している	78	100.0%	57	71.3%	135	85.4%
2.実施していない	0	0.0%	18	22.5%	18	11.4%
3.わからない	0	0.0%	4	5.0%	4	2.5%
4.不明	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

f) 作業手順書の作成

作業手順書の作成割合は、建設事務所開催分が94.9%に対し、支所開催分は60.0%に留まった（表2.9）。

表2.9 作業手順書の作成（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.作成している	74	94.9%	48	60.0%	122	77.2%
2.作成していない	3	3.8%	25	31.3%	28	17.7%
3.わからない	1	1.3%	6	7.5%	7	4.4%
4.不明	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

g) 協力会社による送り出し教育の実施

協力会社による送り出し教育の実施割合をみると、支所開催分は36.3%と低く、建設事務所開催分85.9%の半分以下に留まった（表2.10）。

表2.10 協力会社による送り出し教育の実施（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.実施している	67	85.9%	29	36.3%	96	60.8%
2.実施していない	7	9.0%	30	37.5%	37	23.4%
3.わからない	3	3.8%	20	25.0%	23	14.6%
4.不明	1	1.3%	1	1.3%	2	1.3%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

h) 最頻度使用ドラグショベルのバケット容量

工事規模を把握するため、最も多く使用しているドラグショベルのバケット容量を尋ねた。建設事務所開催分は「0.2～0.4m³未満」が44.9%と最も多く、次いで「0.1～0.2m³未満」が33.3%と、この2つで78.2%を占めた。一方、支所開催分は「0.1～0.2m³未満」が47.5%と最も多く、次いで「0.1m³未満」が31.3%と、合わせて78.8%を占めた（表

2.11)。

表2.11 最頻度使用ドラグショベルのバケット容量（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.0.1m未満	1	1.3%	25	31.3%	26	16.5%
2.0.1～0.2m未満	26	33.3%	38	47.5%	64	40.5%
3.0.2～0.4m未満	35	44.9%	13	16.3%	48	30.4%
4.0.4～0.6m未満	7	9.0%	1	1.3%	8	5.1%
5.0.6m以上	7	9.0%	0	0.0%	7	4.4%
6.不明	2	2.6%	3	3.8%	5	3.2%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

i) ドラグショベル災害撲滅への自信

当該工事現場の安全対策上の優先課題であるドラグショベル災害の撲滅への自信の程度を尋ねてみたが、「強い自信がある」または「ある程度ある」と答えた割合は、建設事務所開催分が61.5%に対し、支所開催分は72.5%とそれ以上を占めた（表2.12）。

表2.12 ドラグショベル災害撲滅への自信（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.強い自信がある	6	7.7%	12	15.0%	18	11.4%
2.ある程度ある	42	53.8%	46	57.5%	88	55.7%
3.どちらともいえない	24	30.8%	21	26.3%	45	28.5%
4.あまりない	3	3.8%	1	1.3%	4	2.5%
5.全くない	2	2.6%	0	0.0%	2	1.3%
6.不明	1	1.3%	0	0.0%	1	0.6%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

j) ドラグショベルのオペレーターに対する指導の評価

ドラグショベルのオペレーターに対する指導の主観評価を尋ねたところ、「十分できている」または「ある程度できている」と答えた割合は、建設事務所開催分が92.3%に対し、支所開催分も90.1%を占めた（表2.13）。

表2.13 ドラグショベルのオペレーターに対する指導の評価（開催区分別）

	建設事務所開催分		支所開催分		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1.十分できている	21	26.9%	17	21.3%	38	24.1%
2.ある程度できている	51	65.4%	55	68.8%	106	67.1%
3.どちらともいえない	4	5.1%	7	8.8%	11	7.0%
4.あまりできていない	1	1.3%	0	0.0%	1	0.6%
5.まったくできていない	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%
6.不明	1	1.3%	0	0.0%	1	0.6%
合計	78	100.0%	80	100.0%	158	100.0%

2. 4 考察

A管工事業団体アンケート調査では、中小建設業者を対象に、元請業者、1次下請業者、2次以下の下請業者、一人親方等における管理者・技術者、職長、作業員等、幅広い層から回答を得た。

一方、B水道事業体アンケート調査では、元請業者の管理者・技術者を対象に、大手・中堅元請業者が過半を占める建設事務所開催分と、ほとんど中小建設業者が占める支所開催分との比較を行った（表2.3）。

所属業者が建災防会員であると答えた建設業者は、建設事務所開催分は62.6%、支所開催分は32.5%と、1.1 研究の背景で課題にあげた建災防非会員は支所開催分に多かった（表2.4）。また、B水道事業体アンケート調査において、所属業者がA管工事業団体傘下の協同組合会員である割合は、建設事務所開催分の7.7%に対し、支所開催分は43.8%とかなり多かった。

2つのアンケート調査結果を基に、以下のとおり考察を行った。

(1) A管工事業団体アンケート調査結果について

a) 安全教育の受講頻度

全体では「月1回以上」が35.5%程度で、「およそ2ヶ月に1回程度」の9.1%と合わせても44.6%と半数に届かなかった（図2.1の合計）。加えて「およそ年に1回程度」が19.0%、「ほとんど受けたことがない」が5.6%も占めた。受講頻度は高いとはいえない結果が見受けられた（後述、(2) a)において、B水道事業体アンケート調査結果と合わせ考察を加える）。

一人親方は「ほとんど受けたことがない」が25.7%を占め、主に元請業者の2.7%、主に1次下請業者の5.2%、主に2次以下の下請業者の5.9%と比べ際立って高かった（図2.2）。一人親方は受講機会に乏しいと考えられ、一人親方の安全教育の促進は重要な課題である。

実務経験年数5年以上になると、「およそ1年に1回程度」は、5~10年未満が24.0%、10~20年未満が20.2%、20年以上が21.8%と、5年未満の各階層と比べ高い（図2.3）。このことから、ある程度実務経験を積み、新たな安全教育の必要性が低下するおそれがあると考えられる。

従業員5人以下の建設業者は「月1回以上」の割合が他と比べかなり低かった（図2.4）。その一方で「ほとんど受けたことがない」が12.3%、「およそ1年に1回程度」が30.2%と、他と比べ著しく高かった。従業員5人以下のような家族経営的な規模の小さな建設業者の多くは、自ら安全教育を実施することが困難と考えられ、彼らに対する安全教育の支援が必要である。

b) 安全教育の内容

安全教育の内容は、「事故防止対策」、「現場の危険、作業の危険」、「正しい作業手順」、「ヒヤリハット事例の教育」が上位4つを占めた（図2.5の合計）。管理者・技術者、職長、作業員いずれもこの傾向は同じであり、中身に違いはあるにせよ、この4項目が安全教育の内容

の柱であるといえる。一方、B水道事業体アンケート調査結果をみると、「実際の災害事例の教育」が全体で2番目に高かった（表2.6）。B水道事業体では、発注工事で発生した災害情報を元請業者に情報提供し、元請業者はそれを活用していることが窺える。一方、A管工事業団体アンケート調査の回答者の所属業者は、災害発生確率的に自社での重篤な死傷災害の発生はほとんどないと考えられ、他から実際の災害情報を入手することも容易とはいえず、このため、安全教育での実際の災害情報の活用は難しいと考えられる。ただ、A管工事業団体アンケート調査においても、従業員規模101人以上では「実際の災害事例の教育」が急激に増えている（図2.5）。ある程度規模の大きな中小建設業者の多くは、自社で重篤な死傷災害を発生させている可能性が高く、その死傷災害から学ぶという姿勢が生まれていると推察される。

c) 安全教材

安全教材として使用しているものは、全体では第1位「紙（本・パンフレットなど）」、第2位「DVD・ビデオ」、第3位「作業者同士による話し合い（グループ討議など）」であったが、所属業者従業員数301人以上になると、上位2つは全体と変わらないものの、「自社管理者による講話」と「パソコン」が、「作業者同士による話し合い（グループ討議など）」よりも高く、社内に講師ができる人材、教育に活用できる機器等が充実していることが窺える（図2.6）。

d) 講習で示された再発防止対策の認知度

講習で示された再発防止対策の認知度（「全て知っていた」、「だいたい知っていた」の合計）について、管理者・技術者の70.8%、職長の64.6%と比べ、作業者は58.2%と低く、作業者の安全教育が課題であるといえる（図2.7）。

所属業者別にみると、主に2次以下の下請業者は55.9%と、主に元請業者の71.8%、主に1次下請業者の63.4%と比べ低く、かつ「全て知っていた」は誰もいなかった（図2.9）。主に2次以下の下請業者の日頃の安全教育が十分ではない可能性があると考えられる。

e) 講習の理解度

本講習で示された再発防止対策の認知度（「全て知っていた」、「だいたい知っていた」の合計）は約3分の2を占めた（図2.7の合計）。特に、60歳以上は77.4%と高かった。しかしながら、最初の理解度テスト、ドラグショベルによる労働災害の再発防止対策の正答率は48.0%に留まった（図2.10の合計）。もう一つの理解度テスト、第三者墜落災害の再発防止対策の正答率も48.7%と似たような結果であった（図2.12）。講習で示された再発防止対策の認知度が高かったという回答結果を考えれば、この正答率は極めて低いととらえることができる。安全教育には理解度の確認が必要であるといえる。

職区分別では、2つの理解度テストは、ともに作業者の正答率が最も低かった（図2.10）。

ここでも作業者の安全教育が課題である。

年齢階層別には、60歳以上の正答率が41.4%と最も低かった（図2.11）。逆に「作業前に注意徹底」が19.1%と他と比べて著しく高かった。本講習では、映像教材により、注意力に限界がある人間に対し、「〇〇に注意」のような指示は効果がないことが繰り返し教えられていたが、十分に理解されなかったことになる。2つ目の理解度テストでも、60歳以上の正答率が最も低かった（図2.12）。高年齢者の正答率の低さについて、高年齢者の多くは、長年にわたり、現場で実践してきたことや学んできたことが、新たな教育により間違っていると示されても、それを受け入れることが容易ではないと推察される。既往の研究でも、高橋らは、危険要因知覚教育ツールを用いた作業教育の効果検証において、高年齢者の教育効果が十分に見受けられないことを指摘するなど⁸⁾、高年齢者の教育効果を高めることは課題であると考えられる。ただ、この課題は中小建設業に限られたものではない点に留意が必要である。

(2) B水道事業体アンケート調査結果について

B水道事業体アンケート調査は、元請業者の管理者・技術者を対象に、建設事務所開催分（大手・中堅元請業者が過半を占める、建災防会員が非常に多い）と、支所開催分（ほとんどが中小元請業者、A管工事業団体傘下の協同組合所属が多い）の比較等を行った。支所開催分の回答者はA管工事業団体アンケート調査対象の元請業者に似ているととらえることができる。また、B水道事業体によると、支所は、建設事務所より発注工事の事故件数が多く、事故防止が優先課題に掲げられている。

a) 安全教育の受講頻度

建設事務所開催分、支所開催分ともに「月1回以上」が80%以上であった（表2.5）。A管工事業団体アンケート調査では、主に元請業者であっても「月1回以上」は41.9%に留まっていることから（図2.2）、この割合は非常に高いといえる。B水道事業体では、元請業者の安全講習会を2ヶ月に1回程開催しており、このような公共工事発注者の主導的な取り組みが、中小元請業者の安全教育受講頻度を高めているといえる。一方、A管工事業団体アンケート調査からは、全国的にそのような水道事業体は多くないことが窺え、中小元請業者の安全教育を促進させるためには、発注者の関与が重要であるといえる。

b) 安全大会、本支店等安全パトロール、作業手順書、送り出し教育の実施状況

作業手順書のような建設工事作業を進める上で必要不可欠ととらえられているものについて、支所開催分は建設事務所開催分と比べ作成している割合が低く、実に35ポイントも差があった（表2.9）。協力会社の送り出し教育についても、支所開催分の実施率は36.3%と非常に低く、建設事務所開催分と比べ約50ポイントも差があった（表2.10）。安全大会、本支店等による安全パトロール等、間接部門の支援の実施率についても、支所開催分は建設事

務所開催分と比べ25~30ポイントも低かった（表2.7、表2.8）。労働災害防止には、安全教育以外にも、これらの充実等、中小建設業者の安全管理水準の向上を図ることが必要である。

c) ドラグショベルによる労働災害防止

B水道事業体によると、現状、ドラグショベルによる労働災害は最重要課題であり、特に支所発注工事で多発していると指摘している。

ドラグショベルによる労働災害防止について、建設事務所開催分と支所開催分の比較・考察を行った。

なお、最も頻繁に使用するドラグショベルのバケット容量について、建設事務所開催分は0.1~0.4 m^3 未満が78.2%を占めるのに対し、支所開催分は0.2 m^3 未満が78.8%を占め、うち0.1 m^3 未満も31.3%を占めるなど、より小型のドラグショベルを使用している点に留意が必要である（表2.11）。

ドラグショベルによる労働災害の撲滅への自信をきいたところ、自信があるとの回答（「強い自信がある」「ある程度ある」の合計）は、支所開催分は72.5%と建設事務所開催分より10ポイント以上も高かった（表2.12）。また、B水道事業体では、ドラグショベルによる労働災害防止の大きな課題として、ドラグショベルのオペレーターへの指導力不足があげられているが、オペレーターへの指導に対する主観評価は、指導できているとの回答（「十分できている」「ある程度できている」の合計）は、ともに9割を超えた（表2.13）。

支所開催分の回答者は、建設事務所開催分と比べ、所属業者における作業手順書の作成、協力会社の送り出し教育の実施、間接部門による工事現場の安全活動支援等が遅れているにも関わらず、ドラグショベル災害撲滅への自信は高く、オペレーターへの指導に対する主観評価も高い。この背景には、0.1 m^3 未満のドラグショベルの使用が30%超も占めるなど、より小型で操作しやすいドラグショベルを使用していることもあると考えられるが、一方で、この自信は過信となり、安全活動推進の阻害要因になるおそれがあると考えられる（表2.11）。

2. 5 中小建設業の安全教育上の課題（小結）

本章では、中小建設業者の安全管理水準が低いことの実態を明らかにするため、安全教育を事例的に取り上げ、管工事業を対象に、中小建設業者の安全教育の実態調査、課題の抽出を行った。管工事業特有の課題であることに留意する必要があるが、教育を受講させる側、受講する側それぞれについて様々な課題が抽出された。このうち、教育を受講させる側である中小建設業における安全教育上の課題は以下のとおりである。

- ・従業員5人以下の業者及び2次以下の下請業者に所属する者、一人親方は、安全教育の受講

頻度が少ない

中小建設業者において、従業員5人以下のような家族経営的な規模の小さな業者、2次以下の下請業者等、重層下請構造における低次の下請業者、個人で業を営む一人親方は、安全教育の受講頻度が少ない傾向にある（図2.2、図2.4）。

・小規模建設業者の多くは、労働災害事例を十分に活用できていない

中小建設業者において、より小規模な建設業者は、安全教育に有効とされる実際の災害事例を十分に活用できていないところが少なくない（図2.5）。

・小規模建設業者の多くは、社内講師、教育に活用できる機器が乏しい

社内に講師ができる人材、教育に活用できる機器等が乏しい（図2.6）。

上の課題1の安全教育の受講頻度が少ないことに加え、課題2、課題3のとおり、安全教育を行っていても効果的な教育が行われていないことが中小建設業の課題にあげられる。

・中小元請業者の現場責任者の多くは、労働災害は起こらないと過信傾向にある

作業手順書の作成、間接部門による工事現場の安全活動支援等が十分に行われていないなど（表2.7～表2.10）、安全管理水準が高いとはいえない中小元請業者に所属するものの、労働災害撲滅への自信が高い管理者・技術者は（表2.12）、その自信は過信につながり、安全活動推進の阻害要因になるおそれがある。

参考文献（第2章）

- 1) 全国建設業協会，労働安全衛生総合研究所：中小・中堅建設業者を対象としたリスクマネジメント推進のためのアクションプログラム，pp.24，2008.
- 2) 土木学会安全問題研究委員会安全教育小委員会：建設業における安全教育に関するアンケート調査報告書，2005.
- 3) 厚生労働省：労働安全衛生に関する調査，2013.
- 4) 渡邊法美，國島正彦，吉田恒昭，KishoreBHATTACH-ARJEE：建設現場施工における安全と生産性に関する一考察，1997.
- 5) 神田英治：建設業における安全教育の現状と課題，クレーン，Vol.41，No.6，pp.30-34，2003.
- 6) 建設業労働災害防止協会：労働災害統計データ，2016.
- 7) 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28年3月末現在）－，2016.
- 8) 高橋明子、高木元也、三品誠、島崎敢、石田敏郎：建設作業向け安全教材の開発と教育訓練効果の検証，人間工学，Vol.49，No.6，pp.262-270，2013.

第3章 労働安全行政における中小企業の指導に係る実態と課題

公的支援・指導の担い手である労働安全行政における上下水道工事等小規模建設工事を担う中小建設業者に対する指導では、施工業者単位による一元的な安全管理の体制整備の指導や工事発生状況を把握した上でのパトロール方式による指導等、中小建設業者の特性を踏まえた効果的・効率的な指導、リスクアセスメントの実施等の事業者の自主的な安全活動を促進させるための指導、安全な施工方法の採用等、技術的な指導などが求められている。

そこで本章では、労働基準監督署による指導の実態を把握するとともに、都道府県労働局を対象としたアンケート調査を実施し、中小企業に対する指導の実態を把握し、指導上の課題を抽出した。

3. 1 労働基準監督署による監督指導

労働基準監督署は、厚生労働省の第一線機関であり全国に321署ある¹⁾。一労働基準監督署の職員数は、所管する地域によって異なるが6人～50人である。このうち、常勤職員は3分の2程度である。労働基準監督署の内部組織は、労働基準法などの関係法令に関する各種届出の受付や相談対応、監督指導を行う「監督課」（方面と称されている）、機械や設備の設置に係る届出の審査や、職場の安全や健康確保に関する技術的な指導を行う「安全衛生課」、仕事に関する負傷などに対する労災保険給付などを行う「労災課」、会計処理などを行う「業務課」等から構成されている（署の規模などにより構成が異なる場合もある）。このうち指導は監督課、安全衛生課が担っている。

労働基準監督署による監督指導の実態を把握するため、労働安全行政経験者にヒアリング調査を実施した。その結果を以下に示す。

(1) 所掌法令と主な職務内容

監督課の所掌法令は、労働基準法、労働安全衛生法、最低賃金法、賃金の支払の確保等に関する法律等である。主な職務内容は、定期監督（当該労働基準監督署の年間計画に基づく個別事業場に対するもの）、災害時監督（災害発生事業場に対するもの）、申告監督（賃金不払い、解雇等で労働者から訴えがあったもの）、集団指導（一般労働条件及び安全衛生）、災害調査、司法事件処理、賃金の支払の確保に関する業務、労働基準法に基づく許認可業務等である。

労働基準監督官の指導は、監督指導計画の策定から実施方法及びその結果の評価（署長判決区分等を含む）等が示されている「監督業務運営要領」²⁾と、毎年、厚生労働本省が行政運営方針とともに年度末に示す「監督指導業務の運営に当たって留意すべき事項について」³⁾に基づいており、このため労働基準監督官の自主的な取り組みは制限されている。

一方、安全衛生課の所掌法令は労働安全衛生法である。主な職務内容は、機械等設置届等の審査、健康診断等報告の受理、労働者死傷病報告の受理、個別指導（当該労働基準監督署の年間計画に基づくもの、災害時監督非該当のもの、計画届の実態調査に併せて行うものなど）、集団指導（安全衛生）、災害調査、労働安全衛生法に基づく許認可業務等である。

安全衛生関連の監督指導関係通達には表 3.1 のようなものがある。

表 3.1 安全衛生関連の監督指導関係通達

<ul style="list-style-type: none"> ・安全衛生改善計画の運用について ・企業における自主的安全衛生管理活動促進のための監督指導について ・製造業における元方事業場による総合的な安全衛生管理のための指針について ・関係請負人が混在する製造業の事業場における総合的な安全衛生管理の推進について ・機械、設備等の安全衛生の確保について ・労働安全衛生法第 43 条の 2 に基づく機械等に係る命令制度の運用について ・建設業における総合的労働災害防止対策の推進について ・建設業における総合的労働災害防止対策の具体的な実施に当たって留意すべき事項について ・木造家屋等低層住宅建設工事における労働災害防止対策の推進について ・化学工業等における爆発火災等の防止のための監督指導について ・プレス災害防止総合対策について ・木材加工用機械災害防止総合対策の推進について ・港湾荷役業に対する監督指導について ・今後の労働衛生対策における監督指導等の進め方について ・石綿ばく露防止対策の進め方について ・石綿ばく露防止対策の推進に当たって留意すべき事項について ・危険性又は有害性等の調査等の実施の促進に係る対応について ・第 7 次粉じん障害防止総合対策の推進について ・ずい道等建設工事における粉じん対策の推進について ・原子力施設に対する監督指導について ・振動障害総合対策の推進について ・労働安全衛生法第 57 条に基づく表示制度の徹底について
--

(2) 個別事業場への監督指導

労働基準監督署における個別事業場への安全面の監督指導については、従来は、監督課所属の監督官による定期監督等の監督指導業務が中心であったが、2003 年 3 月発出の「安全衛生業務運営要領について」⁴⁾により、安全衛生課と監督課の連携を図って実施するように

なった。

この通達を示された背景には、それ以前は、安全衛生課の個別事業場への対応はボイラ、クレーン等の検査業務が主体であったが、検査業務の民間移管が進んだことや、従来、安全衛生課に所属する職員は技官のみであったが、技官の採用が制限されるようになり、代わりに監督官も配属されるようになったことがある。監督業務運営要領に基づき、法令違反が見込まれる場合は監督課による監督指導、それ以外は安全衛生課による個別指導とされているが、實際上、それほど厳密なものではない。

(3) 集団指導

集団指導は、労働災害防止団体や各種団体からの要請によるものと、行政目的に応じて労働局・労働基準監督署が主体となって計画するものがある。近年は人材の効率的活用の点から、本省の意向を受け、要請によるものの比率を低くし、行政主体のものを優先する傾向にある。

(4) 建設業への指導の実態

a) 準拠する通達

建設業関係の行政指導は、第1章で示したとおり、労働基準局長通達「建設業における総合的労働災害防止対策の推進について」と、これを受けて発出された労働安全衛生部各課長連名通達「建設業における総合的労働災害防止対策の具体的な実施に当たって留意すべき事項について」によって進められている。

b) 指導の実態

① 個別指導

大規模工事では、足場やエレベーター等の設置届の調査に併せて個別指導を行うことがある。また、問題が発生した場合は個別指導を実施することがある。建災防のパトロール対象となることもある。

中規模工事は、適用事業報告や特定元方事業報告、足場等設置届などで把握可能なことから、監督指導の対象として年間計画に組み込まれている。

また、前年度の災害状況により個別指導対象に指定し、1年程度の継続的な指導を行う制度がある。例えば、東京、神奈川、埼玉、千葉の4県合同で、死亡災害・重大災害を発生させた大手元請業者が指定されている。これとは別に、各労働局・労働基準監督署で指定する場合もある。安全衛生課では、足場等設置届の中から届け出時に文書により改善指導を行う場合もある。また、クレーン等検査時に現場を視察し、その他の事項についても必要に応じ個別指導することがある。

② 集団指導

建災防の各分会では、定期的に工事現場パトロールを実施しており、労働基準監督署の職員がそれに同行することがある。

集団指導として、労働基準監督署主催で工事責任者を集めた会議を定期的に行っている。着工まもない一定数の工事現場に通知を出し、労働基準監督署内に集め、工事を進める際の留意事項を伝える他、モデル現場からの安全活動状況報告、保護具メーカーによる新しい保護具（例：ハーネス型安全带）の体験等を盛り込んでいる。労働基準監督署の規模等により異なるが、ある程度の工事数があるところでは2～3か月ごとに実施している。

③小規模建設工事における指導上の課題

小規模建設工事（上下水道、木造家屋等低層住宅、電気通信施設、ガス供給施設等）では、適用事業報告や特定元方事業報告、足場等設置届等提出のないものがほとんどである。このため、工事関連情報の収集が難しく、個別の監督指導として指導計画に盛り込まれることはほとんどない。

上下水道等の公共工事は、発注者に呼び掛けて合同パトロールを実施しているところもあるが、労働基準監督署の管轄によっては、複数の市町村にまたがるケースや複数の部署にまたがるケースもあり、日程調整等が難しいことや、実際に同行する発注者側の労働災害防止意識が高くないケースがあるなどの問題もあり、十分な効果を上げているとはいえない。

上下水道、電気通信施設、ガス供給施設等の維持・修繕工事は、不定期で行われることが多く、予め指導計画に盛り込むことは難しい。ただ、監督官が別の目的での外出中に、これらの工事を見かけた際、必要に応じ監督指導するケースはある。木造家屋等低層住宅建築工事も同様に工事の存在を知ることが難しく、死傷病報告が提出され初めてその工事の存在を知ることが多い。ただ、死傷病報告が提出された時には、既に工事が完了していることもあり、適切な指導が行われているとはいえない。

3. 2 労働局アンケート調査

(1) 調査方法等

a) 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。

b) 調査時期

2014年2月～2014年3月

c) 調査項目

調査項目は、全産業を対象に、労働安全行政上の重点項目、中小企業のリスクアセスメント導入効果、中小企業への安全指導上の課題、中小企業に効果があったと思われる安全指導、中小企業の安全指導に役立つものの提案等である。

このうち、中小企業の安全指導に役立つものの提案については、他産業（製造業、小売業）と比較して建設業の特性を抽出した。

d) 回収状況

回収数は43、回収率は91.5%であった。

(2) アンケート調査結果

a) 労働安全行政上の重点項目

労働行政運営方針⁵⁾に基づく労働者の安全確保のための重点項目を産業別にみると（複数回答あり）、重点産業として建設業（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産業の特徴をみると、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。

産業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回答に留まり、林業では伐木作業災害（4回答）が最も多かった。

一方、産業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、石綿等による健康障害（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、安全の見える化運動、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。

b) 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。

c) 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り組み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、工事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。

d) 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。

e) 中小企業の安全指導に役立つものの提案

日常の指導を通じ、中小企業の安全指導に役立つものの提案を求めたが、この記述式回答を産業別(建設業、製造業、小売業)に整理・分類し、その傾向をみることにより、産業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。

産業別の回答は以下のとおりである。

① 建設業

表3.2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。

表 3.2 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(工事種類別)	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・有害性のある見える化事例集	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	携行用ポケットブック	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	1	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. 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	2	
		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	2	
		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	2	
		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	4-1	その他	1	人手不足による災害防止	1	5	
		2	特定化学物質等の取扱作業マニュアル	1				2	安価で相談・具体策提案を行う機関	1		
		3	安全作業マニュアル	1				3	実地調査の実施	1		
		4	墜落災害防止マニュアル(再掲)	1				4	個別指導・集団指導、安全パトロール	1		
		5	建設機械等の標準作業マニュアル周知(再掲)	1				5	安全設備・体制面の指導	1		
		6	倒壊災害防止対策マニュアル(再掲)	1								
		7	冬季特有災害防止マニュアル(再掲)	1								
		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								
										合計	67	
											(重複を含む)	

注) 記述内容が2つの分類に重複する場合、2箇所目は(再掲)と表示した。

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り組み事例や、誰でもできる、工事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例集、標識等)、「携行用ポケットブック」(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、小規模事業場の取り組み事例、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、自主的安全活動活発化マニュアル、非定常作業マニュアル、業種細分類別マニュアル、フォークリフト作業マ

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、高年齢者・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、高年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。

3. 3 考察

アンケート結果を基に、以下のとおり考察を行った。

a) 労働行政運営方針に基づく重点項目

重点産業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つの産業をわが国の労働災害防止の重点産業ととらえている。

一方、産業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⁶⁾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。

b) 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それほど認められておらず、いかに直接的な効果を高めていくのかが課題といえる。

c) 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、全産業に共通の課題であるといえる。

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、工事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。

d) 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見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が明確になり、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。

e) 中小企業への安全指導に役立つもの（産業別の特性）

中小企業への安全指導に役立つものを産業別に整理したが、これに産業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（表3.2）。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、企業の取り組み好事例等を見せることが効果的に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に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。建災防の労働災害データ分析⁷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・工事種類別等の死亡者数を公表し、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亡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、製造業のはさまれ・巻き込まれ災害防止対策と同程度の効果は出にくいに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、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、工事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、小売業と比較して、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にとらえていることが窺える。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・補修及び化学物質の取扱が重視されていた。

また、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。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。

小売業は、建設業や製造業には見られない労働災害防止の必要性の指導が重要ととらえている点に留意が必要である。

3. 4 労働安全行政における指導上の課題（小結）

本章は、中小建設業者への公的支援・指導の担い手である労働安全行政を対象としたヒアリング調査、アンケート調査等を行い、監督指導の実態、労働安全行政上の重点項目、中小企業に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等を把握し、以下のとおり、指導がうまく行われていない課題を抽出した。

・小規模工事の実態が把握できない

小規模建設工事（上下水道、木造家屋等低層住宅、電気通信施設、ガス供給施設等）のほとんどは、労働基準監督署に提出が必要な書類（適用事業報告、特定元方事業報告、足場等設置届等）がないため、労働基準監督署は工事の実施状況が把握できず、これらの工事を監督指導の対象にあげることが難しく、適切な監督指導ができない。

・技術的指導力が低下している

技官の採用が抑制され、法律を専門とする監督官による監督指導が進む中、労働安全行政による技術的指導力が低下している。専門的で技術的な内容が理解できないと、事業場特性に応じた改善策（危険の排除、工学的対策等）の指導など、効果的な指導が難しい。

・労働災害の詳細分析結果が十分に提供されていない

中小企業の安全指導に役立つ提案として、建設業は、製造業と同様、よりきめ細やかに業種別・作業別の特性を踏まえたツールが必要とされるとともに、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、墜落・転落災害、足場崩壊等、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結果が必要とされた（表3.2）。現状、このような

詳細分析結果が十分に提供されていないことが窺える。

・ **施工業者単位の体制整備の指導を行うことは難しい**

労働安全行政は、小規模建設工事を施工する中小建設業者に対し、事業場（工事現場）単位ではなく施工業者単位で、各工事現場について一元的に安全衛生管理を行う体制整備を行うよう指導することが求められている。この点について、本章ではその実態は明らかにできなかったものの、第2章の管工事業の安全教育の実態調査からは、特有の課題が見受けられた従業員5人以下の業者、2次以下の下請業者等、より小規模あるいは低次で請け負う中小建設業者は安全管理水準が低く、施工業者単位での安全管理体制の整備を指導することは難しいことが推察される。

参考文献（第3章）

- 1) 厚生労働省：労働基準監督署の役割，2014.
- 2) 厚生労働省：監督業務運営要領（毎年度策定）.
- 3) 厚生労働省：監督指導業務の運営にあたって留意すべき事項について（毎年度策定）.
- 4) 厚生労働省：基発第0312010号「安全衛生業務運営要領について」，2003.
- 5) 厚生労働省：労働行政運営方針（毎年度策定）.
- 6) 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.
- 7) 建設業労働災害防止協会：労働災害統計（平成26年），2015.

第4章 欧米諸国と比較したわが国の労働安全行政における中小企業施策の課題の抽出

本章では、わが国の労働安全行政における中小企業施策の課題を抽出し、公的支援・指導をうまく行うために有効な施策を見出すため、欧米諸国の労働安全衛生行政施策の事例調査を行うとともに、それら事例のわが国への適用について労働安全行政経験者にヒアリング調査を行った。

4. 1 事例調査の方法

欧米諸国における労働安全衛生行政による中小企業支援事例を調査するため、Webによる文献調査を行った。ヨーロッパは、European Agency on Safety and Health at work（欧州労働安全衛生機関）の報告書「Improving occupational safety and health in SMEs : examples of effective assistance（中小企業の労働安全衛生の改善－効果的支援の実例－）」（2003）¹⁾に掲載された18事例のうち、イギリス、フランス、ドイツ、デンマーク、フィンランド、オランダ等、比較的GDPの高い国の政府主導で実施された事例、または民間団体（研究機関、商工会議所、慈善団体等）主導でも政府支援がある事例等、計11事例を対象とした。一方、米国は、OSHA（Occupational Safety and Health Administration、労働安全衛生庁）、NIOSH（National Institute for Occupational Safety and Health、国立労働安全衛生研究所）のホームページに掲載されている事例を対象とした。

4. 2 欧米諸国における中小企業の労働災害防止の課題

欧米諸国でも中小企業が全企業の大半を占める。EU全体では、中小企業（従業員数250人未満）は全企業の約99%を占め、労働者の約66%が中小企業に雇用されている²⁾。米国でも同様の傾向にある³⁾。Eurostat（欧州委員会統計担当部門）の調査によると、致命的な労働災害は、零細企業（同10人未満）で最も多く発生し、3日以上 の休業を伴う事故は、小規模企業（同10～49人）が最も多い⁴⁾。業種別では、農業、製造業、電気・ガス・水道業、建設業、卸売業、修理業、ホテル業、飲食業、運輸・通信業、金融業、不動産業等で労働災害が多発し、このうち、建設業、卸売業、修理業、ホテル業、飲食業のケータリング業、運輸業の労働災害は中小企業が99.9%を占める⁴⁾。

これら業種で労働災害防止活動が浸透しないのは、a. 労働災害リスクや労働安全衛生法規に関する知識不足、b. 労働災害防止活動を推進するために必要な時間や資料の不足、c. 労働安全衛生担当部門がないことや労働安全衛生行政との接点がないこと、d. 相

談体制の未整備、e. 労働災害防止意識の欠如、f. 労働災害防止活動が社長（オーナー）任せなどが指摘されている⁴⁾。

このような背景の下、EUは「EU Health and Safety at Work Strategy（EU労働安全衛生戦略、対象年度2007年～2012年）」を策定し、その中で労働災害25%削減の目標を掲げ、目標達成には中小企業、下請企業に対する取り組みが重要であると示している⁵⁾。

4. 3 欧米諸国の労働安全衛生行政による中小企業支援事例

事例調査の結果を示す。

a) 良き隣人プロジェクト（イギリス）¹⁾

①実施主体

HSE（Health and Safety Executive、労働安全衛生庁）

②概要（事業開始年：1997年）

本プロジェクトは、HSE主催の企業フォーラムに中小企業参加者を増加させ、大企業と中小企業の活発な交流を図るものである。これまで経済分野で築いてきた大企業と中小企業の間を労働安全衛生分野に拡大することを目指し、大企業が有する労働安全衛生ノウハウを中小企業に習得させることを狙う。フォーラムの主な内容は、a. 大企業に対し中小企業支援を要請し応諾させる、b. 中小企業に労働安全衛生への関心を高めさせる、c. 不参加の中小企業に対しても本プロジェクトに関心を向けさせるなどである。

イギリス労働安全衛生研究所は、本プロジェクトを評価し、①中小企業参加者に対し労働安全衛生のモチベーションを高めた、②大企業に対し中小企業支援のモチベーションを高めた、③中小企業側は、今後の参加者増加のため、HSEに強い実行力を期待していることなどが明らかとなった。

b) 新ガイドライン「労働安全衛生を簡単に」（イギリス）¹⁾

①実施主体

HSE

②概要（ガイドライン発行年：2011年）

HSEは民間企業と共同で、新ガイドライン「Health and Safety made Simple（労働安全衛生を簡単に）」を策定した。これは、労働安全衛生法の遵守は、煩雑で時間や費用がかかる懸念しがちな中小企業経営者に対し、自社の規模と業務内容に応じた箇所だけを遵守すればよく、小規模でリスクの低い職場は何をする必要があるのか、逆に何をする必

要がないかなどをわかりやすく解説し、法の遵守が企業の負担にならないことを理解促進させるものである。要点を以下に示す。

イ. 労働安全衛生のサポート役の確保

- ・外部の専門家の招聘は危険性の高い職場には必要であるが、危険性の低い職場には必要ない。

ロ. 労働安全衛生方針の策定

- ・従業員 5 人以下の企業は必要ない。
- ・(添付資料) テンプレート (標準様式)、労働安全衛生方針事例

ハ. リスクアセスメント

- ・従業員 5 人以下の企業は記録の義務づけはない。
- ・大量な文章は不要で、重大リスクのみ記録する。全てのリスクの除去は必要ない。
- ・(添付資料) リスク評価ツール、それを使ったリスクアセスメント事例、記録用テンプレート

ニ. 安全衛生設備の提供

- ・対象設備は、生活設備 (トイレ、手洗場、飲水場、更衣室、食堂等)、衛生設備 (空調、照明、広さ、清潔さ、ゴミ捨場等)、安全設備 (作業場の適正管理、床・通路の障害物除去等) である。

本ガイドラインは無料で Web にアップされ、労働安全衛生法は容易に遵守できることをアピールしている。

c) プラスチック製造業労働衛生監査キャンペーン (イギリス) ¹⁾

①実施主体

HSE

②概要 (事業実施期間 : 2013 年~2014 年)

イギリスにある約 6,000 社のプラスチック製造企業の 97%が中小企業であるが、本キャンペーンは、そこの従業員がプラスチック燃焼の際、有害な煙に晒されるリスクを評価するため、HSE が a. 煙の管理と曝露に対するリスク評価と将来のリスク予測、b. 煙の管理が不十分な場合は強制措置の実施、c. 煙以外に問題がある場合の調査範囲の拡大等の監査を行った。

d) 慈善団体による中小企業安全支援（イギリス）¹⁾

①実施主体

Health@work（Health at Work Centre）

②概要（事業実施期間：1996年～1998年）

本事業「Safety and Support for business：SAS（企業安全支援）」は、イギリス北西部の大規模工業地域において、これまで多くの行政機関に労働安全衛生向上プログラム等を提供している慈善団体 Health@work が、国から 117,000 ユーロの助成を受け、中小企業（従業員 50 人未満）や零細企業（従業員 10 人未満）を対象に安全支援を実施した。中小企業の従業員が安全の基本を習得できるようスターターキット（a. 企業の安全方針、b. 法的要求事項、c. リスク評価、d. 環境評価等）を制作し、参加者には 1 時間の無料監査を提供した（実際の支援は有料）。本事業の評価はリバプールジョーンズ大学が行い、参加企業の 63%が無料監査に意欲的であり、また、多数の参加企業が、自社の安全を見直し、労働安全衛生法等への意識を向上させ、安全費用低減効果を認めた等、高い評価が示された。

e) 現場コンサルテーションプログラム（米国）⁶⁾

①実施主体

OSHA

②概要

現場コンサルテーションプログラム（無料）の活用好事例として紹介されたものを以下に示す。

4. コンクリート製品製造会社の事例（2005年開始）

この会社は従業員約 20 人で、コンクリート造協会入会を機に、ニューヨーク州労働局に本プログラムを申請し、派遣された州政府コンサルタントによる事業場視察の結果、狭隘空間、記録保存、危険情報連絡方法等で問題点を指摘された。同社はそれらを解決するため包括的安全プログラム、研修プログラム等を作成し、従業員の安全確保と作業性向上を図り、OSHA 安全衛生達成認定プログラム（SHARP）に承認された。

4. 梱包材製造会社の事例（2008年開始）

この会社は、ノースカロライナ州労働局に本プログラムを申請し、派遣されたコンサルタントから、電気配線、可燃性備品の保管、備品メンテナンス、保護具、労働安全衛生マネジメント等での問題点を指摘された。同社は、それを受け指摘事項を改善し、労働安全衛生管理体制を確立し、全備品と作業工程を対象にリスクアセスメントを行い、リスク低

減対策を講じた。その結果、2008年～2012年、労働災害は80%も減少し、これによりSHARPに承認された。

f) OSHAと製造業団体等との連携（米国）⁶⁾

①実施主体

OSHA、NIST（National Institute of Standards and Technology、国立標準技術研究所）、MEP（Manufacturing Extension Partnerships、製造業者普及パートナーシップ）の連携

②概要（事業開始年：2014年）

OSHAとNISTは、中小企業の従業員の安全確保のため、生産性向上、新分野創造、生産工程改善、市場競争力向上等を目的に設立された全米規模の中小製造業支援組織MEPと連携し、OSHA現場コンサルテーションプログラムに関し、a. NISTがMEPのブログに関連記事投稿、b. OSHAがMEP会員対象としたセミナー開催、c. OSHA、NIST、MEPが省庁間ネットワークを通じたミーティング開催等を行った。

g) OSHAと製造業技術センターとの連携（米国）⁶⁾

①実施主体

OSHA、MANTEC（The Manufacturing Technology Center、製造業技術センター）の連携

②概要（事業開始年：2010年）

OSHAは、ペンシルバニア州の製造業発展を目的に設立されたNPO法人MANTEC（州地域振興経済開発省とMEP（上記f）①参照）が支援）と連携し、MANTEC会員である中小企業の労働安全衛生問題の解決に向け、教育研修プログラムの作成、中小企業向け経営説明会への講師派遣、MANTEC労働安全衛生カリキュラムの水準向上等を行った。一方、MANTECは、製造業向け技術誌でOSHA関連情報を提供し、OSHA各種プログラムに対し中小企業の参入を促した。

h) 有害性評価プログラム（HHE：Health Hazard Evaluation、米国）⁷⁾

①実施主体

NIOSH

②概要

本プログラムは、NIOSHが、事業者、従業員代表等からの申請を受け、従業員が有害な職場環境に晒されていないか評価するものである。事例を以下に示す。

4. 電子機器メーカーの事例（2009 年開始）

NIOSH は、電子コネクタ組立で発生する悪臭による従業員の曝露を懸念する電子機器メーカーからの HHE 申請を受け、作業工程と設備のチェック、従業員聞き取り調査により、a. 接着・オープン硬化作業でのトルエン、エタノールの大気サンプル収集、b. 事業場局所排気装置チェック等を行い、改善提案を行った。

4. 美容室の事例（2011 年開始）

NIOSH は、従業員のホルムアルデヒド曝露を懸念した美容室経営者からの HHE 申請を受け、ホルムアルデヒド曝露等、職場の有害性を調査した。その結果、ヘアスモーキングやトリートメント時、従業員の曝露は NIOSH、ACGIH（米国産業衛生専門家会議）が定めた限界値を超えており、改善提案が行われた。

i) ベンチャー企業へのコンサルティング（ドイツ）¹⁾

①実施主体

Ministry of Labour and Social Affairs for North Rhine Westphalia（ノルトラインヴェストファーレン州労働保健社会省）

②概要（事業開始年：2002 年）

本事業は、この州のベンチャー企業に対する労働安全衛生コンサルティングのためのネットワーク構築である。この州では年間約 2,300 社が設立されるが、新会社の将来のマネージャークラスを対象に、労働安全衛生情報の提供、労働災害防止意識の向上を狙うものである。本事業資金は政府予算に加え EU が提供した。

j) クリーニング業での労働安全衛生のための連携（ドイツ）¹⁾

①実施主体

Hamburg Occupational Health and Safety Office（ハンブルク労働安全衛生事務所）、VUT（Hamburg Association for Environmental Protection in the Dry Cleaning Sector、ハンブルク同盟）の連携

②概要（事業開始年：1997 年）

ハンブルク労働安全衛生事務所は、ドライクリーニング業が、住民団体、食品加工会社、貿易会社等から溶剤（ペルクロロエチレン等）の使用を批判される中、当該企業を対象に、定期的に事業場のモニタリング等の監査を行い、優秀な取り組みを行う企業に対する認定制度を開始した。認定を受けると同事務所の監査対象から除外される。また、1999 年、同事務所は、環境と清潔をスローガンに設立された VUT と提携し、技術指導、点検計画支援等に基づく中小企業の自主的な労働災害防止のための監視システムを構築した。

この結果、ハンブルクのドライクリーニング業は労働災害防止意識が高まり、溶剤を使用する企業が減少し、安全装置を用いた新作業手順を導入する企業が増えた。

k) 専門業種別規約（オランダ）¹⁾

①実施主体

HBA¹（Central Industry Board for Skilled Trades、専門業種中央産業委員会）

②概要（最初の規約発行年：1997年）

HBAは全52,000社対象の専門業種の企業家、従業員の代表組織であり、業種はサービス業（美容院、足治療）、製造・修理業（菓子職人、靴屋）、芸術関連業（金／銀細工師、白陶器業者）等で、自営業者が大半を占める。HBAは、企業の協力を受け、専門業種別規約を策定した。規約はa. 品質、b. 衛生、c. エネルギー、d. 安全、e. 環境に分かれ、法的要求事項、セクター別適正基準、成功事例等がまとめられている。一規約策定に約15,000ユーロがかかるが、業者負担は約450ユーロに留まり、残りはHBAが負担した。

労働組合評議会は、本規約は業種特性に合致した包括的な内容で、容易で迅速に実践でき管理面の負荷が少なく、低コストであるなどを成功要因にあげた。

l) 農業部門の事故防止計画（スペイン）¹⁾

①実施主体

Comision del Sector Agrario（農業部門委員会。ナバラ州政府、農業経営者団体、労働組合等で構成）

②概要（農業部門委員会設立年：1996年）

本事業は、ナバラ州で、機械や農薬の使用で事故率が高い小規模農場を対象に、教育研修、機械の点検等により事故率減少を目指した。2000年より、州政府は助成金等を予算化し、次の施策を推進した。

4. 小規模農場の優先的リスク低減対策の実施

重篤リスクは主に機械関連（トラクター等農耕機械）で、各地域に機械検査部門を設け啓発週間を設けた。

ロ. リスクアセスメントの導入

¹ Hoofd Bedrijfschap Ambachten(オランダ語)の略称

専門家による小規模農場のリスクアセスメント研修が行われた。自営農業経営者自らがリスクを評価し最適な防止策が実行できるようテキストが制作された。

h. 長期的な波及効果が見込まれる対策の実施

雑誌、ポスター、専門家向け研修資料、労働安全衛生法関連資料等の発行、セミナー開催等が行われた。

本事業は、検査に持ち込まれた農業機器が 16,000 機と地域全体の約 80%も占め、農業経営者団体主催の講座では、研修担当者等に対し、320 件にも及ぶ技術指導申請が寄せられるなど、高い評価を受けた。

m) 経営リスク管理ツール（フィンランド）¹⁾

①実施主体

VTT（Technical Research Centre of Finland、フィンランド技術研究センター）主導。
Finnish Institute of Occupational Health（フィンランド労働安全衛生研究所）、トゥルク経済・経営大学、タンペレ技術大学の協力

②概要（事業実施期間：1996年～2000年）

VTTは、中央政府にある労働経済省所管の国立研究機関で、新技術開発による製品競争力の向上、新事業創出等を目的に1942年に設立された。

VTTは、大企業（特に製造加工業）が使用するリスク管理手法を基に、中小企業特有リスクを踏まえ経営リスク管理用のツールキットを制作した。欧州社会基金、社会保健省、労働環境基金、保険会社等が資金援助を行った。そのリスクは、経営全般を対象に、a. 人事（労働災害、退職等）、b. 経営（売上、利益等）、c. 資産（火災、自然災害等）、d. 情報（機密漏洩、情報システム障害等）、e. 契約責任（不履行等）、f. 製造物責任（不良品等）、g. 中断（停電、資材未調達等）、h. 輸送（破損、車両事故等）、i. 環境（規制対応、不適合品使用等）に分けられている。

本キットは、ブックレット、ワークカード、情報カードに分かれ、ブックレットには、主なハザード、リスクアセスメント手法が説明されている。ワークカードは、上記 a. ～ i. に役立つ17のツール（リスクチャート、チェックリスト等）で構成され、情報カードは、労働安全衛生、ストレス管理等、6分野を対象に、例えば労働安全衛生では、経営者がすべき事項として、a. 関係行政機関への登録、b. 損害賠償保険加入、c. 従業員への協力要請、d. 重大リスクの優先管理、e. 衛生設備（トイレ、飲料等）完備、f. 労働安全衛生方針の策定、g. 事故発生時の対応等が示されている。

n) 中小企業労働衛生支援（デンマーク）¹⁾

①実施主体

OHS (Occupational Health Service Centre、労働衛生サービスセンター)

②概要 (事業実施期間：1996年～2000年)

北シェラン島にある OHS は、デンマーク企業の労働衛生促進の中心的役割を担う公的機関である。1998年施行の職場環境法では、特定セクター (工業等) に属する企業は OHS への入会が義務づけられた。

本事業は、OHS 会員の中小企業のうち、製造業、建設業、サービス業 (ホテル、レストラン等) を主対象に、通常業務に導入できる支援策の開発を目的に、中小企業向けコンサルティングサービス、作業環境評価、就業後セミナー、中小企業間交流セミナー、地方雇用主団体との交流、中小企業向け情報提供 (ニュースレター、地方週報向け記事等) 等を行った。運営資金は全国労働環境委員会が拠出した。

本事業は、a. 中小企業経営者へのヒアリング調査、b. 提供サービス開発、c. 視察、d. 中間評価、e. 視察・サービス点検、f. 最終評価、g. 外部評価の順に行われた。OHS は参加企業 324 社の半数超を視察し、中間評価ではほとんどの中小企業は OHS に満足と回答した。

o) 安全コーディネーター派遣 (フランス) ¹⁾

①実施主体

CRAM des Pays de la Loire (ロワール地域健康保険基金)、食肉加工業連合組合、サルトル県雇用主組合の連携

②概要 (事業実施期間：1999年～2000年)

本事業は、危険な産業といわれる食肉加工業 (食肉処理場、精肉店等) を対象に、定例会に安全コーディネーターを派遣し労働災害防止を目指した。ロワール地域健康保険基金が 46,000 ユーロを支援 (費用の半分程。残りは企業側が負担) した実験的事業である。サルトル県雇用主組合は、組合員合同で労働調整官を 1 年間雇用した。同基金は、a. 中小企業に世界レベルの労働災害防止活動を周知、b. 安全コーディネーターによる教育訓練、c. 中小企業に本事業加入の勧誘等を行った。

本事業は、コーディネーターと企業双方から評価を受け、同基金による財政支援、安全コーディネーター派遣による安全意識が希薄なマネージャークラスの安全意識向上等が認められ、成功と評価された。

4. 4 労働安全行政経験者ヒアリング調査

ここまで、欧米諸国における労働安全行政等による中小企業支援事例をみてきたが、これら事例のわが国への適用を検討するため、労働安全行政経験者にヒアリング調査を行った。

調査方法は、労働安全行政経験者1名を対象に、事前に事例調査の内容を説明した上で、複数の労働安全行政経験者の意見集約を経て回答を得た。

その結果を以下に示す。

- ・イギリスの事例「良き隣人プロジェクト」のように、大企業と中小企業の交流は有用である。わが国でも、労働基準監督署による中小企業対象の集団指導で大企業の事例発表等を行っているが、大企業との交流までには至っていない。ただ、労働安全衛生行政が主催すると、企業に強制的な印象を抱かせるなど、自主的な交流を妨げるおそれがある。
- ・事例「新ガイドライン“労働安全衛生を簡単に”」は、わが国でも中小企業が労働安全衛生法規を理解することは容易ではなく、参考になる。
- ・事例「プラスチック製造業労働衛生監査キャンペーン」のような取り組みは、わが国でも、労働基準監督署が、アスベスト、プレス機械、化学物質等、その都度ターゲットを絞り行っている。
- ・事例「慈善団体による中小企業安全支援」は中小企業の安全意識向上につながれば参考になる。わが国では、行政の財政支援に基づく慈善団体等による企業への労働安全衛生支援は見受けられない。
- ・米国の事例「現場コンサルテーションプログラム」は、無料を評価する。わが国では、労働安全衛生行政によるコンサルタント派遣の仕組みはないが、コンサルタントに権威を持たせることは実効性が担保され有効である。SHARP認定制度については、わが国でも各労働局に安全衛生優良企業の認定制度があるが、認知度が十分とはいえず企業の積極的な活用はあまり見受けられない。
- ・事例「OSHAと製造業団体等との連携」における省庁間ネットワークによる連携は、わが国でも参考にすべきものである。
- ・事例「OSHAと製造業技術センターとの連携」は、労働安全衛生行政と製造業関連機関との連携であり参考になる。わが国でも中小企業経営者団体との連携を模索しているが、その多くは労働安全衛生を重視しておらず、十分な成果が出ているとはいえない。
- ・事例「有害性評価プログラム(HHE)」は、企業の申請に応じ、継続的に調査する点を評価する。ただ、わが国では自ら申請する中小企業は多くないであろう。このようなプログラムの権威づけには労働安全衛生行政と産業団体等の連携が必要である。
- ・ドイツの事例「ベンチャー企業へのコンサルティング」について、わが国でも、中小企業経営者の多くは、法的規制は煩わしいと感じ、長期的にみれば職場の労働安全衛生は利益につながる事が理解されていない。また、労働安全衛生行政は処罰するイメージが強く、近年、労働基準監督署では監督課と安全衛生課に所掌を分け、監督課は取り締

まり、安全衛生課は助言を担うなど、助言にも力を入れているが十分認知されていない。労働基準監督署でも、新規把握事業場に対する監督指導は行っている。

- ・事例「クリーニング業での労働安全衛生のための連携」について、わが国でも優良事業場認証制度はあるが、労働安全衛生行政と民間の連携による権威ある認定制度の確立や、認定を受けると監査対象から除外されるような安全衛生活動へのインセンティブ付与は参考になる。
- ・オランダの事例「専門業種別規約」は、家内労働的な零細業者が対象であるが、わが国では、労働基準監督署がそれら業種を所管する行政が主催する説明会で集団指導することはあるが、労働安全衛生への関心が低く十分な成果は見受けられない。
- ・スペインの事例「農業部門の事故防止計画」において、経営者協会が「プログラム促進のためにリスク防止の専門家を雇用した」など、経営者の労働災害防止意識の向上につながった点は評価できる。
- ・フィンランドの事例「経営リスク管理ツール」は、経営リスク全般を対象に経営管理用ツールキットを作成し、その一つに労働安全衛生を盛り込んでおり、中小企業経営者にとって受け入れやすい。
- ・デンマークの事例「中小企業労働衛生支援」について、職場環境法による企業への OHS 入会の義務づけは、企業のレベルアップが期待でき参考になる。
- ・フランスの事例「安全コーディネーター派遣」について、わが国にも安全衛生管理特別指導事業場制度があり、労働安全衛生行政が労働災害発生状況により事業場を指定し、監督指導により事業場の改善を図っている。本事例は一企業ではなく産業団体を対象としている点が参考になる。

4. 5 わが国の労働安全行政における中小企業施策の課題の抽出（小結）

本章では、欧米諸国の労働安全衛生行政における中小企業施策について事例調査を行うとともに、それら事例のわが国への適用について労働安全行政経験者へのヒアリング調査を行った。その結果、欧米諸国では、以下のとおり、わが国にはない新たな視点での施策が推進されており、これら施策が行われていないことは、わが国の公的支援・指導がうまく行われていない課題ととらえることができる。

・労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援

フィンランドの事例「経営リスク管理ツール」では、a. 人事（労働災害含む）、b. 経営、c. 資産、d. 情報、e. 契約責任、f. 製造物責任、g. 中断、h. 輸送、i. 環境のリスクを対象に、オランダの事例「専門業種別規約」では、規約は a. 品質、b. 衛生、c. エネル

ギー、d. 安全、e. 環境に分かれているなど、中小企業に対し、経営リスク全般を対象に総合的な支援を行っているが、中小企業の関心も高く、今後の重要な視点といえる。

・中小企業の経営支援を所管する行政との連携

上の「労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援」を推進するには、中小企業の経営支援を所管する行政との連携が有効である。米国の事例「OSHA と製造業団体等との連携」、「OSHA と製造業技術センターとの連携」、ドイツの事例「ベンチャー企業へのコンサルティング」、「クリーニング業での労働安全衛生のための連携」、フィンランドの事例「経営リスク管理ツール」、スペインの事例「農業部門の事故防止計画」等は、労働安全衛生行政と中小企業支援行政等の連携によるものである。

・大企業による中小企業支援の仕組みづくり

イギリスの事例「良き隣人プロジェクト」のように、大企業保有の労働安全衛生ノウハウを中小企業に習得させる仕組みは、国全体の労働安全衛生水準を高めるために有効である。これまで、わが国では労働災害防止団体が大企業の労働安全衛生ノウハウを中小企業に提供してきたが、労働災害防止団体に属していない中小企業等に対しては、新しい方策を構築する必要がある。「良き隣人プロジェクト」は HSE が実施主体だが、効果的に進めるには、b)で取り上げた中小企業の経営支援を所管する行政や経済団体等との連携が求められる。

・労働安全関係法規を理解促進させる取り組み

Euro-stat 調査のとおり、労働災害防止活動が浸透しない理由の一つである労働安全衛生法規の知識不足を解消すべく、イギリスの事例「新ガイドライン“労働安全衛生を簡単に”」のように、中小企業に対し自社の規模と業務内容に応じて法規を遵守すればよいことなどを理解促進させる施策は、わが国でも求められる。

・企業等の依頼に応じた行政支援

米国の事例「現場コンサルティングプログラム」、「有害性評価プログラム (HHE)」、イギリスの事例「プラスチック製造業労働衛生監査キャンペーン」等、労働安全衛生行政による直接的な中小企業支援は、わが国でも労働基準監督署がアスベスト等、ターゲットを絞り監査を実施しているが、企業や産業団体等からの個別依頼に応じる仕組みはなく、このような仕組みの構築が求められる。

・慈善団体や中小企業等組合への支援

イギリスの事例「慈善団体による中小企業安全支援」のような行政による財政支援に基づく慈善団体による中小企業の安全活動支援、フランスの事例「安全コーディネーター派

遣」のような健康保険関連基金による財政支援に基づく中小企業組合、雇用主組合による安全活動支援は、わが国でも自主的な安全衛生活動が困難な状況にある中小企業に対し有効な施策であるといえる。

・ 中小企業への新たな規制による労働安全推進

デンマークの事例「中小企業労働衛生支援」では、法により労働安全衛生推進機関への入会が義務づけられているが、わが国でも、例えば、2015年7月1日、労働安全衛生規則の改正により、足場組立等の作業に従事する者に対し特別教育が義務づけられ、受講しないと当該作業ができなくなるため、日頃、任意の安全教育をあまり受講しない者（一人親方に多い）でもこの特別教育を積極的に受講しており、このような現状を鑑みると、中小企業に対する新たな規制による労働安全衛生の推進も、有効な手段であることは否めない。

参考文献（第4章）

- 1) European Agency on Safety and Health at work : Improving occupational safety and health in SMEs, examples of effective assistance, 2003.
- 2) European Commission : A Partial and Fragile Recovery -Annual Report on European SMEs 2013/2014-, 2014.
- 3) SBE Council : Small Business Facts & Data, 2015.
- 4) Eurostat : European Social Statistics - Accidents at Work and Work-Related Health Problems-, 2002.
- 5) European Commission : EU Health and Safety at Work Strategy, 2015.
- 6) Occupational Safety and Health Administration HP (URL : <https://www.osha.gov/>), 2015.
- 7) National Institute of Occupational Safety and Health HP (URL : <https://www.cdc.gov/niosh/index.htm>), 2015.

第5章 公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態と課題

建設工事における労働災害の更なる減少のためには、これまで労働災害防止活動の主体とされた元請業者、下請業者等の施工業者だけではなく、今後は、施工の上流側である工事の計画・設計・発注に関わる発注者による労働災害防止に関する取り組みが求められる。

労働安全行政は、発注者に対し、計画段階及び施工時の安全衛生の確保への配慮、労働安全衛生マネジメントシステム等自主的な安全衛生活動の取り組みを評価する仕組みの導入等、施工業者が積極的に安全衛生管理を展開するような環境づくりを行うことを要請している（表1.1）。

このような背景の下、本章では、中小建設業者への公的支援・指導の担い手である公共工事発注者を対象に、労働災害に伴い発生する発注者の法的責任、国が推進する発注者による労働災害防止推進方策等を概観するとともに、全国の地方自治体の公共工事発注担当者を対象としたアンケート調査を実施し、発注者による元請業者への指導等、建設工事の労働災害防止推進方策の実態、入札参加業者に対する安全評価の実態等を把握し課題の抽出を行った。

5. 1 労働災害に伴う発注者の法的責任

公共工事の安全確保は、元請業者等施工業者とともに発注者も責務を負う。発注者は監督・監理業務に専念すればよいという考え方は通用しなくなったとの指摘がある。

労働災害に伴う発注者の責任としては、各種法律に定められたものがある。まず、労働安全衛生法では、第3条第3項に注文者の責務として、「建設工事の注文者等仕事を他人に請け負わせる者は、施工方法、工期等について、安全で衛生的な作業の遂行をそこなうおそのある条件を付さないように配慮しなければならない」と定められている。これに加え、労働安全衛生法第31条の3では、注文者による違法な指示の禁止として、「注文者は、その請負人に対し、当該仕事に関し、その指示に従って当該請負人の労働者を労働させたならば、この法律又はこれに基づく命令の規定に違反することとなる指示をしてはならない」と定められている。

次に、刑法では、第211条に業務上過失に関し「業務上必要な注意を怠り、よって人を死傷させた者は、五年以下の懲役若しくは禁錮又は五十万円以下の罰金に処する。重大な過失により人を死傷させた者も、同様とする」との定めがある。

また、民法では、第716条に注文者の責務として、「発注者が請負人の仕事の施工に関して行った注文または指示に過失があった場合にその損害を賠償する責任を負う。それ以外の場合には発注者にその責任がない」と定められている。

このような法律に定められたものの他には、工事請負契約書において発注者の責務が定

められている。国土交通省の工事請負契約書（多くの公共工事発注者は同様のものを使用している）では、第26条に臨機の措置として「乙は、災害防止等のため必要があると認めるときは、臨機の措置をとらなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、乙は、あらかじめ監督職員の意見を聴かなければならない。ただし、緊急やむを得ない事情があるときは、この限りでない。監督職員は、災害防止その他工事の施工上特に必要があると認めるときは、請負者に対して臨機の措置をとることを請求することができる」と定められている。これは、発注者は臨機の措置を請求できる一方、それを怠った時に責任が発生する可能性が含まれると解釈できる。

5. 2 国が推進する発注者の労働災害防止

厚生労働省では、1958年から労働災害防止のための5か年計画を策定しているが、第11次労働災害防止計画（計画年度：2008年度～2012年度）²⁾において、労働災害多発業種に指定する建設業の労働災害防止対策の一つに、発注者による安全衛生への配慮の促進を掲げるなど、今後の建設工事の労働災害防止の推進には発注者の取り組みを重要視した。具体的には「建設工事の発注者による安全衛生への配慮の促進として、安全衛生対策経費の確保や公共事業等の調達制度において労働安全衛生マネジメントシステム等に対する取り組みを評価する制度の導入促進等を図る」と、入札段階において安全活動に優れた入札参加業者を高く評価すること等を掲げている。

さらに、第13次労働災害防止計画（計画年度：2018年度～2022年度）³⁾においても、「公共発注への入札要件に安全衛生への取組を盛り込んでもらうこと等の取組を進める」、「施工段階の安全衛生に配慮した設計の普及」等が掲げられている。

その他、2010年度、厚生労働省は安全から元気を起こす懇談会を設置し、2011年4月、その懇談会は「安全から元気を起こす戦略」⁴⁾を発表し、企業における安全活動を活性化する4つの戦略の一つに、「安全に対する意欲を呼び起こす公共事業を推進」を掲げ、具体的方策として、①厚生労働省の公共工事における安全衛生対策に係る計画書提出を条件付ける改革の実施、②公共工事の入札における労働安全衛生マネジメントシステムの活用拡大に向けた取り組みの推進等、労働者の安全確保により積極的に取り組む企業を支援する取り組みを推進している。

一方、発注官庁の国土交通省では、事故の減少・再発防止や、請負業者の安全管理の推進を支援することを目的に、2000年2月、建設工事事務事故対策検討委員会を設置し、毎年度、建設工事事務事故防止のための重点対策をとりまとめている。2012年度版⁵⁾では、発注者における重点対策として交通事故防止、足場からの墜落事故防止、法面からの墜落事故防止、飛来・落下事故防止等を掲げ、事故防止対策の実施を安全協議会等に働きかけること、法面の墜落防止措置（昇降設備等の仮設構造物）には必要な安全対策費用を計上することなども盛り込

んでいる。さらに、安全活動の評価として、入札参加業者の安全への取り組みを工事成績評定の判断材料の一つとするなど、入札段階における入札参加業者の評価に安全活動を加味する取り組みが実施されつつある。

5. 3 公共工事発注者アンケート調査

公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態把握、課題の抽出等を行うことを目的に、全国の地方自治体の公共工事発注担当者を対象にアンケート調査を行った。

調査方法等を以下に示す。

(1) 調査方法等

a) 調査方法

全地方自治体1,835（都道府県47、特別区23、政令市18、市765、町791、村191）の道路工事等土木工事の発注・施工監理の総括的な担当者を対象に、調査票の郵送方式によるアンケート調査を実施した。

b) 調査時期

2011年1月～3月

c) 調査項目

調査項目は、発注者の労働災害防止への関わり方、発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態と課題、元請業者、下請業者、中小建設業者の課題等。

d) 回収状況

回収数は698、回収率は38.0%であった。地方自治体区分別（以下、自治体区分別という）にみると、都道府県25（回収率53.2%）、特別区15（同65.2%）、政令市9（同50.0%）、市（人口30万人以上、政令市を除く。以下、市（大）という）32（同58.2%）、市（人口10万人以上30万人未満。以下、市（中）という）96（同50.5%）、市（人口10万人未満。以下、市（小）という）192（同36.9%）、町274（同34.6%）、村55（同28.8%）であった。

なお、5つの地方自治体からは、複数の土木工事の発注・施工監理の総括的な担当者からの回答を得た。これらはすべて有効票とし、有効回答数は713として統計処理を行った。自治体区分別の回収割合を図5.1に示す。

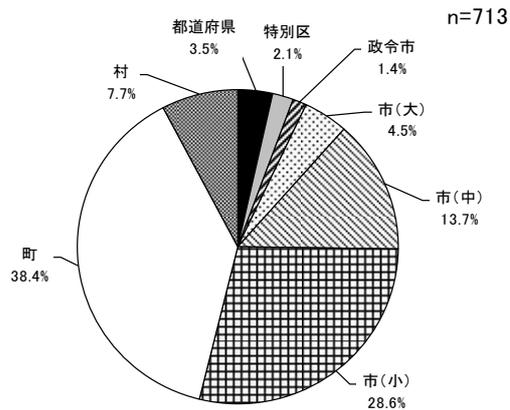


図5.1 自治体区分別回収割合

(2) アンケート調査結果

a) 発注件数

地方自治体の発注規模を把握するため、道路工事等土木工事の年間発注件数（2008年度）をきいたところ、発注件数は「50件未満」が44.2%と最も多く、次いで「100～499件」が23.8%、「50～99件」が22.2%、「1,000～9,999件」が3.8%と続いている（図5.2）。

自治体区分別にみると、規模の小さい村レベルでは、発注件数は「50件未満」が83.6%、逆に規模が大きい都道府県では「1,000～9,999件」が88%と大半を占めている。

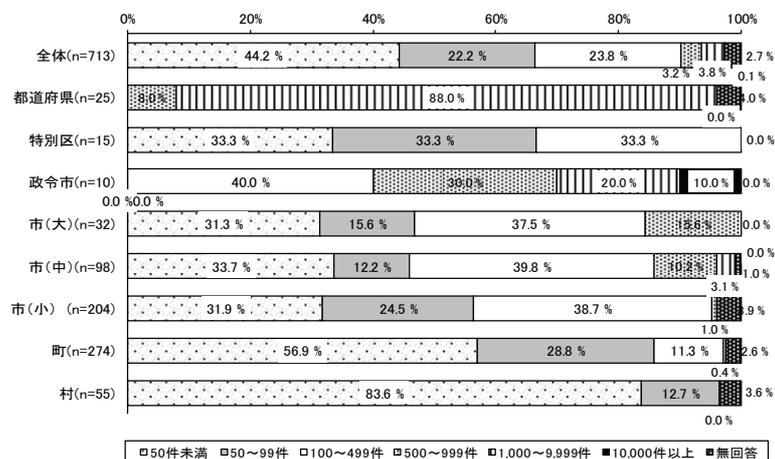


図5.2 自治体区分別発注件数

b) 労働災害発生状況

年間の労働災害による死傷者数（2008年度）について自治体区分別にみると、都道府県は「5～9人」と「10～14人」を合わせ64%を占める一方、「0人」のところはなかった（表5.1）。逆に、市（大）では死傷者数「0人」が75%を占め、それより規模の小さい市では「0人」が80%を超えた。さらに町では「0人」が93.4%、村では「0人」が98%と、町、村における道

路工事等土木工事ではほとんど労働災害が発生していなかった。

表5.1 自治体区分別死傷者数

(上段：回答数 下段：構成比(%))

	合計	0人	1~2人	3~4人	5~9人	10~14人	15人以上	無回答
合計	713	613	31	7	10	10	3	39
	100.0	86.0	4.3	1.0	1.4	1.4	0.4	5.5
都道府県	25	0	2	4	8	8	3	0
	100.0	0.0	8.0	16.0	32.0	32.0	12.0	0.0
特別区	15	15	0	0	0	0	0	0
	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
政令市	10	3	2	2	1	2	0	0
	100.0	30.0	20.0	20.0	10.0	20.0	0.0	0.0
市(大)	32	24	3	0	0	0	0	5
	100.0	75.0	9.4	0.0	0.0	0.0	0.0	15.6
市(中)	98	79	11	0	1	0	0	7
	100.0	80.6	11.2	0.0	1.0	0.0	0.0	7.1
市(小)	204	182	8	0	0	0	0	14
	100.0	89.2	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	6.9
町	274	256	5	1	0	0	0	12
	100.0	93.4	1.8	0.4	0.0	0.0	0.0	4.4
村	55	54	0	0	0	0	0	1
	100.0	98.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8

c) 労働災害防止の担い手

公共工事の労働災害防止の担い手は誰と考えるのか。このことについてきいたところ、全体では「元請業者、下請業者、発注者等、現場関係者全員が担う」が53.4%、「元請業者と発注者が担う」が6.9%と、発注者が担い手であるという回答が合わせて60.3%と半数を超えた(図5.3)。自治体区分別には、政令市は「元請業者、下請業者、発注者等、現場関係者全員が担う」が90%、都道府県は両方合わせて76.0%と高い割合を占めた。逆に、村は「元請業者、下請業者、発注者等、現場関係者全員が担う」が36.4%に留まる一方、「元請業者が担う」が29.1%と他の地方自治体の中で最も高い割合となった。

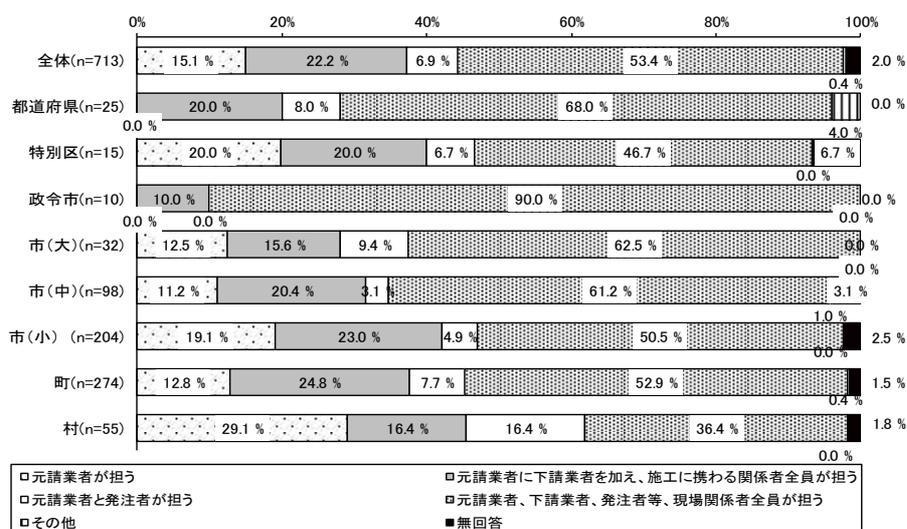


図5.3 自治体区分別労働災害防止の担い手

d) 労働災害データ分析状況

過去に発生した労働災害のデータ分析状況については、全体で「データをもっていない」が79.5%を占め、「分析している」はわずか3.9%であった（図5.4）。このうち、都道府県と政令市は、「データをもっていない」はそれぞれ12.0%、10.0%と低かったものの、「分析している」はそれぞれ40.0%、20.0%に留まった。

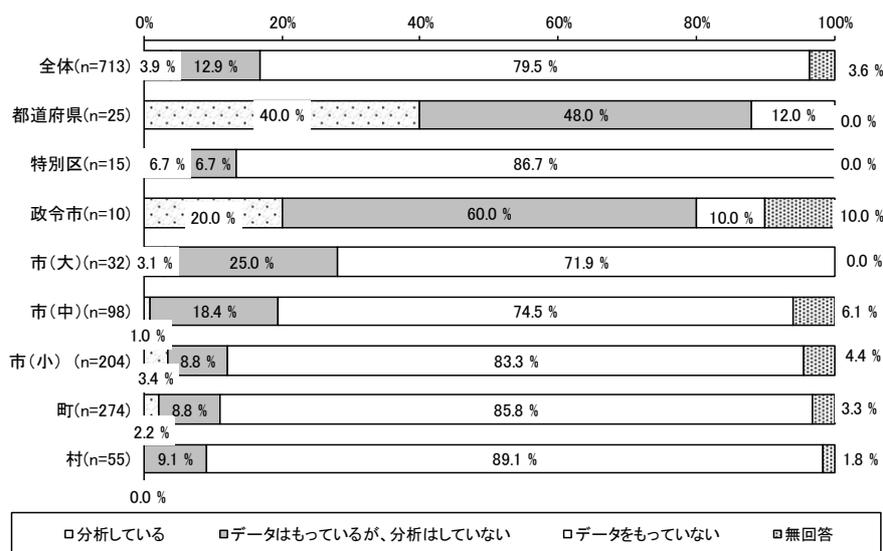


図5.4 自治体区分別労働災害データの分析状況

e) 設計・発注前段階における発注者の労働災害防止に関する取り組み

設計段階、発注前段階における発注者の労働災害防止に関する取り組みとして、①工期の設定、②本構造物の設計、③仮設構造物の設計、④安全経費の積算、⑤必要な場合における施工条件の明示をあげ、それぞれどの程度実施しているかをきいた。

全項目について30~40%は「積極的に実施している」と答え、「ある程度実施している」と合わせると80%を超えた。

自治体区分別でみると、①工期の設定は、町の「積極的に実施している」割合は35.0%、村のそれも40.0%と全体平均32.8%と比べ高かった。ただ、残りの4項目については、規模の大きな自治体が「積極的に実施している」割合が高い傾向にある。

f) 安全パトロール参加状況

発注者の工事現場の安全パトロールへの参加状況は、全体では「安全パトロールには参加していない」が40.4%と最も多かった（図5.5）。自治体区分別にみると、都道府県、特別区、政令市では「発注者自らが主催する安全パトロールを行っている」が最も多く60%を超える一方、市（中）、市（小）、町、村では、「安全パトロールには参加していない」が最も多かった。元請業者主催の安全パトロールへの参加は総じて少なく、パトロールへの参加は発注

者主催のものに限るという傾向である。

g) リスクアセスメント教育実施状況

発注者職員に対するリスクアセスメント教育の実施状況については、全体では「特にしていない」が73.6%と最も多かった（図5.6）。研修等集合教育を実施したところはわずか5.9%に留まっていた。自治体区分別でも、政令市以外、同様の傾向である。

この他、労働安全衛生マネジメント教育の実施状況もきいたが、特に教育をしていないが75.7%を占めるなど、リスクアセスメント教育と同様、実施状況は低かった。

h) 施工業者への安全指導・教育実施状況

発注者による元請業者、下請業者への安全指導・教育実施状況は、全体では「特に実施していない」が58.6%と最も多かった（図5.7）。自治体区分別にみると、都道府県、政令市では、安全指導の実施（「元請・下請業者の安全指導等を実施している」と「元請業者のみ安全指導等を実施している」の合計）が80%を超え非常に多かった。他方、市（中）、市（小）、町、村では、「特に実施していない」が半数を超えていた。

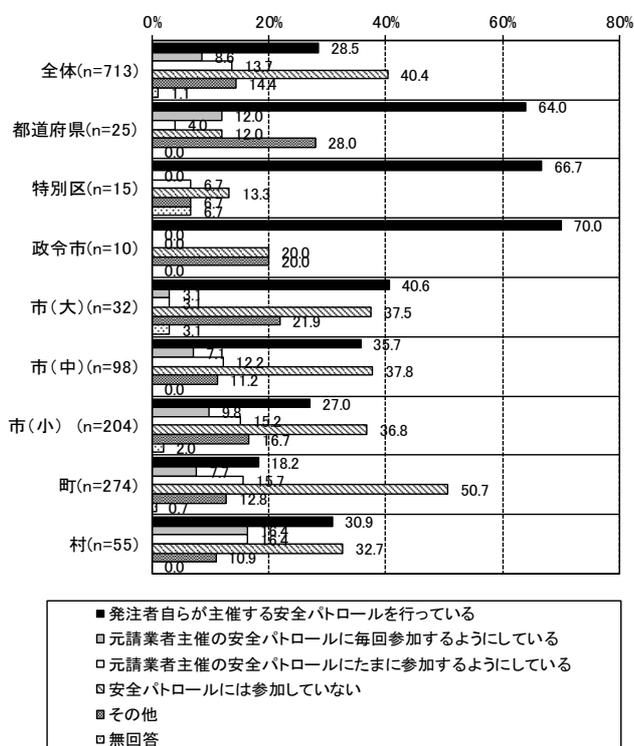


図5.5 自治体区分別安全パトロールへの参加状況（複数回答）

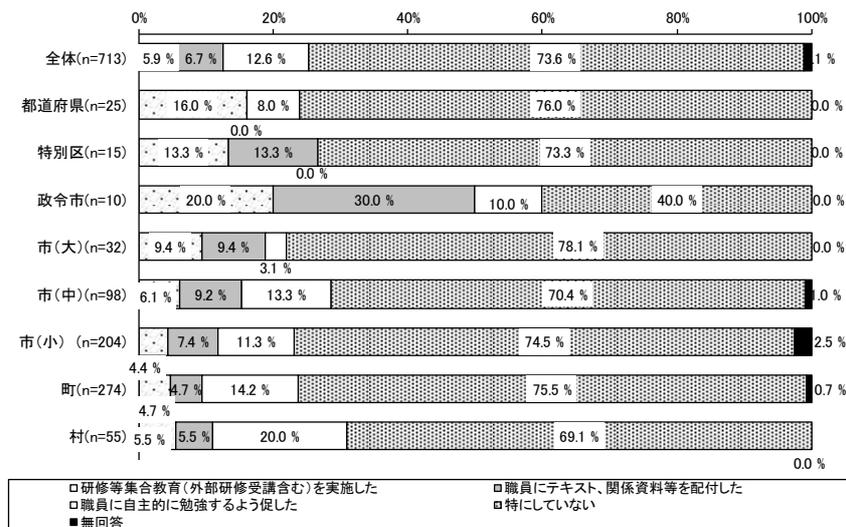


図5.6 自治体区分別リスクアセスメント教育実施状況

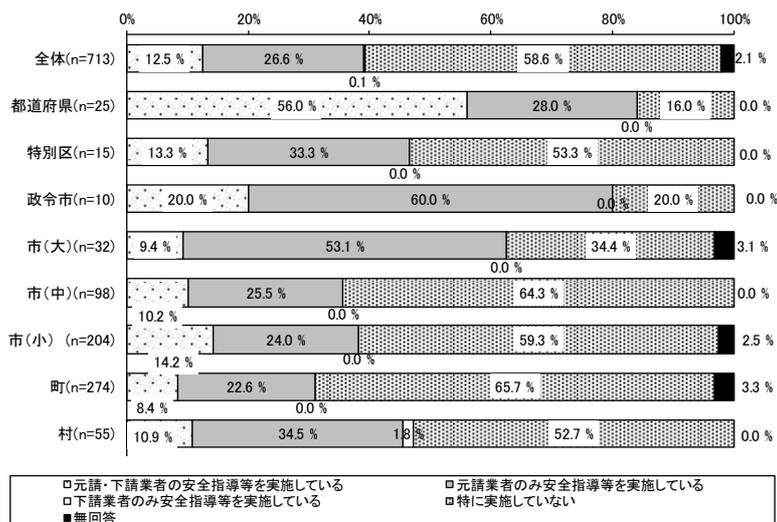


図5.7 自治体区分別施工業者への安全指導・教育実施状況

i) 入札参加資格審査における安全評価

入札参加資格審査において、発注者は入札参加業者の安全活動、安全成績等をどの程度評価しているのかきいてみた。

入札参加業者の安全評価について、加点している項目は、「防災団体（建防災等）への加入」が12.2%と最も多く、次いで「安全に関する各種教育」7.7%であった（図5.8）。自治体区分別には「防災団体（建防災等）への加入」以外の3項目とも、都道府県のみ10～20%を占めたが、他は、軒並み10%を下回った。

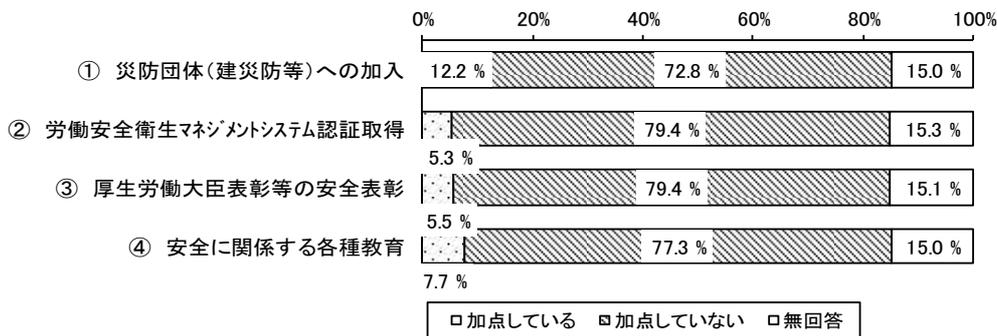


図5.8 入札参加資格審査

j) 総合評価落札方式における企業評価

総合評価落札方式における企業評価で加点している項目は、「防災団体（建災防等）への加入」が14.6%と最も多く、次いで「厚生労働大臣表彰等の安全表彰」8.3%であった。自治体区分別には、先の入札参加資格審査と比べ、「防災団体（建災防等）への加入」以外の3項目は都道府県でも4～8%と低かった。

k) 工事成績評定

工事成績評定における企業評価の加点（減点）項目は、「災害の発生」は56.2%、「安全に関する各種教育」は51.9%が加点（減点）しているとの回答であった（図5.9、図5.10）。

工事成績評定での「災害の発生」について「減点している」割合が多かったのは、政令市が100.0%、都道府県が96.0%であった。逆に、町は42.7%、村は20.0%と減点している割合が少なかった。一方、「安全に関する各種教育」についても、「災害の発生」と同様、規模の小さな自治体では「加点している」割合が低く、町では36.5%、村では18.2%に留まっており、工事成績評定と似たような傾向であった。

l) 労働災害調査実施状況

労働災害の発生に伴う発注者による原因調査、再発防止策の検討状況について、全体では「元請業者に原因調査、再発防止策の検討等を盛り込んだ報告書（事故報告書等）を提出させ、その妥当性を検討している」が43.1%と最も多かった（図5.11）。これに「発注者主導で原因調査、再発防止策の検討を行っている」を加えた「下記A、B、両方のケースがある」が22.9%、「発注者主導で原因調査、再発防止策の検討を行っている」が6.7%と、発注者がいずれか関与している割合が合わせて72.7%を占めた。これを自治体区分別にみると、都道府県、政令市では、発注者は100%、原因調査、再発防止策の検討に関わっているが、町では63.1%、村では58.2%に留まった。

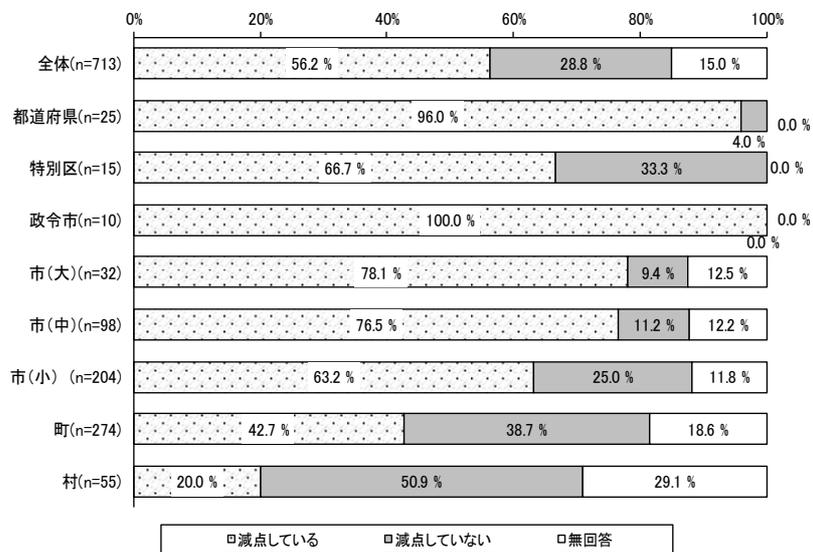


図5.9 自治体区分別工事成績評定「災害の発生」

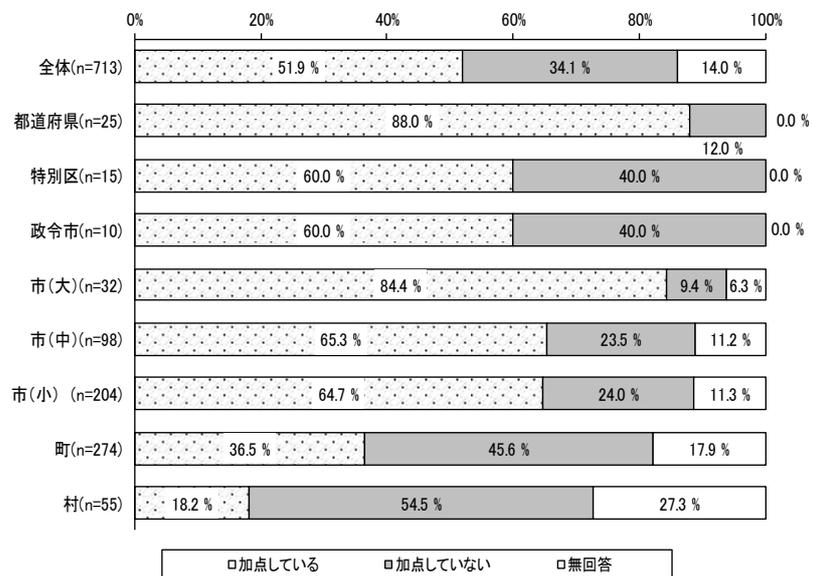


図5.10 自治体区分別工事成績評定「安全に関する各種教育」

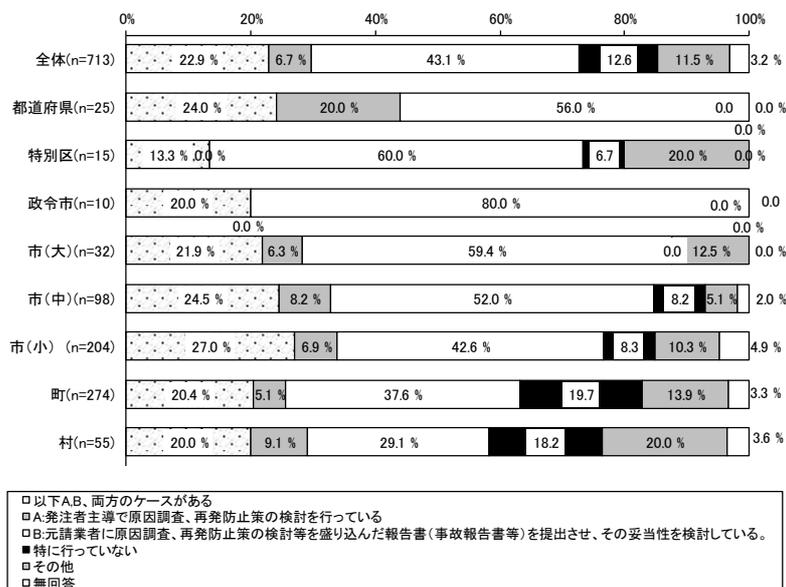


図5.11 自治体区分別労働災害発生時の発注者による検討状況

m) 元請業者の課題

労働災害防止を推進するための元請業者の課題について、426の自治体から581件の記述回答があった。これらを整理・分類すると、「安全教育・指導等の実施」が125件、「価格の適正化と安全費の確保」が76件、「安全対策の実施・充実」が74件と多かった。

「安全教育・指導等の実施」では元請業者の安全教育・指導等の実施はもとより、下請業者への教育・指導を課題にあげる回答が多かった。「価格の適正化と安全費の確保」では、低価格入札の増加に伴う安全費、人件費の削減を懸念する指摘が多く、「安全対策の実施・充実」では、元請業者が提出する施工計画書どおりの安全対策が講じられていないことを課題にあげる回答が多かった。自治体区分別には顕著な違いは見受けられなかった。

n) 下請業者の課題

労働災害防止を推進するための下請業者の課題について、388の自治体から496件の記述回答があった。これらを整理・分類すると、「安全教育・指導等の実施」が79件、「安全意識の向上」が74件、「元請業者との連携・協働」が72件と多かった。

「安全教育・指導等の実施」では、元請業者任せではなく下請業者自らが作業者に教育・指導を行うこと、「安全意識の向上」では、経営者の法令遵守意識、安全意識の向上、「元請業者との連携・協働」では、元請業者との連絡を密にとることにより意思の疎通を図ることなどが多くあげられた。自治体区分別には顕著な違いは見受けられなかった。

o) 中小建設業者の課題

労働災害防止を推進するための中小建設業者の課題について、368の自治体から490件の記述回答が得られた。これらを分類すると「安全意識の向上」95件、「安全教育・指導等の実施」87件、「雇用面」77件、「価格の適正化と安全費の確保」67件、「安全対策の実施」40件、「安全管理体制」35件、「法令遵守」19件、「経営優先」13件、「施工力の向上」12件、「現場状況の把握」7件、「その他」38件となっている。

このうち、「安全意識の向上」では経営者の安全意識向上、「安全教育・指導等の実施」では法令遵守教育、「雇用面」では高齢化に伴う若年技術者の不足が数多く見受けられた。自治体区分別には顕著な違いは見受けられなかった。

それぞれの課題について、記述例を以下に示す。

①安全意識の向上（95件）

- ・ 経営者等の労働災害防止に対する意識の向上
- ・ 安全管理への意識が、作業の慣れ等による油断のため、希薄化しているのではないかと。

②安全教育・指導等の実施（87件）

- ・ 事業者の安全管理及び教育（法令遵守等）
- ・ 労働災害防止に対する取り組み等、勉強する機会が少ないように思われる。

③雇用面（77件）

- ・ 若手技術者の確保・育成
- ・ 過重労働の軽減・作業者の高年齢化

④価格の適正化と安全費の確保（67件）

- ・ 経費や人件費の削減のため無理のある作業工程にならないようにする。
- ・ 低価格受注により、安全管理活動が阻害される。

⑤安全対策の実施（40件）

- ・ 作業者の安全確保の徹底
- ・ 労働災害防止措置の履行

⑥安全管理体制（35件）

- ・ 当町の建設業者は、零細業者なので、体制が整っていない。
- ・ 小さな業者ほど、安全な体制づくりが難しいため（パトロール等の実施が難しい）、工夫が必要ではないかと。

⑦法令遵守（19件）

- ・労働安全に関する様々な規則を理解していない。
- ・労働安全衛生法等の法令準拠

⑧経営優先（13件）

- ・現在の経済状況下においては、企業としての生き残りが最優先となっている。
- ・建設投資が減少する一方で、公共投資への依存度が高いため、厳しい経営環境に直面している。

⑨施工力の向上（12件）

- ・熟練技能者の減少にともなう施工能力そのものの低下、安全意識の低下
- ・技術の向上

⑩現場状況の把握（7件）

- ・危険予知を十分把握し、重機等の作業範囲の認識、現場監督、作業者が何をしているかなど全体的な現場状況の把握
- ・作業工程の再確認

p) 発注者の課題

労働災害防止を推進するための発注者の課題について、469自治体から得られた757件の記述回答を整理・分類すると、「業者への指導・教育」が141件、「職員のスキルアップ」が96件、「現場に行く頻度やパトロール」が61件、「適切な工期設定」が56件、「職員の減少と業務の増加」が49件、「適切な積算」が49件、「現場の状況把握と確認」が47件、「安全に配慮した設計」が40件等と多かった。「業者への指導・教育」では、請負業者に対する安全管理、安全意識等の指導、「職員のスキルアップ」では安全関係法規等の習得、「現場に行く頻度やパトロール」ではパトロール回数の増加、「適切な工期設定」では発注時に余裕を持った工期の設定等が多くあげられた。

q) 労働災害防止のための行動計画等の策定について

労働災害防止のため、発注者による行動指針、行動計画の策定の重要性についてきいたところ、全体では「非常に重要である」、「ある程度重要である」を合わせ70%近くが、重要であると回答した。

自治体区分別にみると、都道府県、政令市、市（大）等、規模の大きな自治体では「非常に重要である」との回答が30%を超え、高い傾向にある。「非常に重要である」、「ある程度重要である」と回答した自治体に対し、取り組み状況をきいたところ、「取り組みたいが、どのようにすればよいかわからない」が43.6%と最も多かった。特に、特別区、市（小）、町、村ではその割合が40%超と高い割合を占めた。

5. 4 考察

a) 発注者の法的責任

労働災害に伴う発注者の法的責任について、労働安全衛生法では、注文者として、施工方法、工期等が原因で、安全で衛生的な作業の遂行を損なう場合や違法な指示をする場合に責任が発生する可能性があり、民法では注文または指示に過失があった場合、刑法では業務上必要な注意を怠った場合に責任が生じる可能性がある。発注者にこのような法的責任が発生するおそれがあると、工事現場の安全管理は元請業者任せになりやすい。特に、町村等、規模の小さな地方自治体は、技術職員が少ないため技術的な判断を下すことが難しいことが多く、このため、元請業者に工事現場の安全管理を委ねるところが多くなると考えられる。

b) 国が推進する発注者の安全配慮

国では、厚生労働省、国土交通省ともに発注者による労働災害防止の促進方を展開している。厚生労働省は、労働安全衛生マネジメントシステムの導入等、安全活動に熱心な企業、安全水準の高い企業等が工事を受注しやすくなるような入札参加資格審査評価項目の改定、安全対策経費の確保等を施策に掲げ、国土交通省はそれを推進している。

この施策により、今後、地方自治体における発注者による労働災害防止活動が促進する可能性はあると考えられる。

c) 規模が小さな地方自治体について

地方自治体の発注担当者を対象としたアンケート調査結果をみると、都道府県、政令市のような発注件数が多く、それに伴い労働災害も発生している規模の大きな地方自治体と、町村のように、発注件数が少なく、労働災害がほとんど発生していない地方自治体とは分けて考える必要があることがわかる。

労働災害がほとんど発生していない町、村では（表5.1）、労働災害が身近な問題としてとらえにくく、当事者意識が薄くなりがちと考えられる。これに加え、発注者は工事の安全確保に関し法的責任が生じるおそれがあり、このことも安全活動を消極的にさせる要因となる。これらにより、村では、元請業者のみが労働災害防止の担い手であるとの回答が最も多く（図5.3）、町、村、市（中）、市（小）では、安全パトロールに参加していない割合が最も高く（図5.5）、発注者による施工業者への安全指導等も実施していない割合が半分を超え（図5.7）、安全に配慮した設計、安全経費の積算等の取り組み割合は低く、工事成績評定においても、災害発生に伴う減点措置、各種安全教育の加点措置等はあまり行われていないと推察される（図5.9、図5.10）。

ただ、町、村では、適正工期の設定は平均より取り組み割合が高かった。これは、工事に対する制約条件（例：用地買収に時間を要する）が比較的少ないなど、余裕をもてる工期を作りやすい環境にあることが窺える。

d) 規模が大きな地方自治体について

一方、規模が大きな地方自治体では、町、村等とは対照的に、元請業者、下請業者、発注者等、現場関係者全員が労働災害防止の担い手であるとする回答が多い（図5.3）。また、都道府県、政令市は、安全パトロールの主催が60%を占め（図5.5）、工事成績評定では、ほとんどの都道府県、政令市は、災害の発生に伴う減点措置をとり（図5.9）、80%超が各種安全教育に加点措置を講じていた（図5.10）。さらに、労働災害が発生した場合、原因調査、再発防止策の検討を行っていた（図5.11）。計画段階でも、安全に配慮した工期の設定、構造物の設計、安全経費の積算等を積極的に実施している割合が高く、施工段階においても、元請業者、下請業者への指導を行っている割合も高い（図5.7）。このように、規模が大きな地方自治体では、発注者が労働災害防止の担い手であることを自覚し、設計・発注段階、施工段階それぞれにおいて具体的な活動を実施していると推察される。

e) 労働災害データ分析

規模の大小に関わらず全体的に取り組みが低調であったのは、過去に発生した労働災害のデータ分析があげられる。労働災害発生件数が比較的多い都道府県、政令市でも、労働災害データ分析の実施率は、前者が40%、後者が20%に留まっていた（図5.4）。さらに、政令市以外の市、町、村では、過去の労働災害データをもっていないところが70%を超え、過去の労働災害への関心の低さが窺える。しかしながら、発注者が自らの工事で発生する労働災害データを分析し、そこで繰り返し発生する労働災害、発注工事特有の労働災害等を抽出することにより、優先的に対策を講じるべきものが明確となり、効果的に労働災害防止対策を講じることができる。発注者による労働災害データ分析が望まれる。

f) 発注者職員の安全教育

発注者職員に対する安全教育は、一部政令市を除き、リスクアセスメント教育、労働安全衛生マネジメントシステム教育等の実施状況は低調であった（図5.6）。今後、発注者の労働災害防止に関する取り組みを推進させるためには、発注者職員の安全教育の推進は課題であるといえる。

g) 入札参加者の安全面の評価

入札参加資格審査における入札参加業者の安全活動、安全成績の評価について、災防団体への加入、労働安全衛生マネジメントシステム認証取得、厚生労働大臣表彰等の安全表彰、安全に関係する各種教育等の加点状況等は、最も高い災防団体への加入でも12%に留まるなど低い傾向であった（図5.8）。総合評価落札方式でのこれらの加点状況も同様の傾向であった。これに比べ、工事成績評定における災害の発生や各種安全教育等、現場での実績は加点（減点）の割合が高かった（図5.9、図5.10）。今後、入札段階において安全面で積極的な業者を高評価することが求められる。特に、中小建設業者の課題として、企業経営者の安全

意識が最も高かったが、この課題の解決策として有効であると考えられる。

h) 元請業者、下請業者、中小建設業者の課題

労働災害防止を推進するための元請業者、下請業者の課題をみると、元請業者に対しては下請業者への安全指導等、下請業者に対しては元請任せにしない自主的な安全教育が課題として多かった。工事現場で働く職長、作業員への教育を重要視していることが窺える。また、全体的に低価格入札の増加に伴う安全費用、人件費の削減を心配する意見が多かった。

中小建設業者に対しては、経営者の安全意識向上、法令遵守教育、高年齢化に伴う若年技術者の不足を課題にあげるところが多かった。若者の建設業離れが工事現場の高年齢化の進行に拍車をかけ、このことが工事の安全確保に悪影響を与えるという考えであることが推察される。

i) 発注者の課題

発注者の課題としては、職員減少による現場担当者数の不足、職員に対する安全教育不足、現場パトロールへの参加が不十分等があげられた。解決策としては、職員に対し安全関係法規の習得等の安全教育を行うとともに、現場パトロールの参加回数の増加により、工事の状況を十分に把握させることなどにより、職員のスキルアップを図り、請負業者に対する安全指導等の充実を図ることが求められる。

また、適切な工期設定、安全に配慮した設計、安全経費の積算等、設計段階の労働災害防止の取り組みも課題にあげられているが、一方、入札参加資格審査や総合評価落札方式で、安全面の評価を加えることを課題に取り上げているところは少なく、現在、国が推進する発注者の労働災害防止推進方策との違いが見受けられた。

労働災害防止のため、発注者による行動計画等の策定は70%近くが重要と回答した。発注者がリーダーシップを発揮し、行動計画等を策定しそれを推進することにより、中小建設業者等に対し安全意識の向上、具体的に実施すべきことの明確化等の効果が予想される。しかし、重要であると回答した自治体でも、どのように取り組めばよいかわからないが半数近くを占めるなど、地方自治体の行動計画等の策定支援も課題である。

5. 5 公共工事発注者の労働災害防止推進上の課題（小結）

本章では、中小建設業者への公的支援・指導の担い手である公共工事発注者を対象に、発注者による建設工事の労働災害防止に関する取り組みの実態を把握し、支援・指導がうまく行われていない課題を以下のとおり抽出した。

- ・規模の小さな地方自治体は総じて労働災害防止に関する取り組みが低調である

町村等、規模が小さな地方自治体では、安全パトロールへの参加、施工業者への安全教育、安全指導の実施割合が低く（図5.5、図5.7）、本構造物の設計、仮設構造物の設計、安全経費の積算、施工条件の明示等における労働災害防止に関する取り組みの実施状況も低かった。工事成績評定でも災害発生に伴う減点措置、安全教育への加点措置等をあまり行っておらず（図5.9、図5.10）、労働災害の原因調査、再発防止策の検討も行っていない割合が他と比べ高かった（図5.11）。町村等では労働災害が身近な問題ではないため当事者意識が薄く、加えて技術職員が少なく労働災害に伴い発注者の法的責任が生じることを懸念し、これらにより、発注者による労働災害防止に関する取り組みは消極的であることが推察された。

一方、都道府県、政令市等、規模が大きな地方自治体では、発注者も労働災害防止の担い手であるという意識が高かった（図5.3）。また、自ら主催する安全パトロール、工事成績評定における災害の発生に伴う減点措置、各種安全教育への加点措置、労働災害の原因調査、再発防止策の検討等の実施割合も高く（図5.5、図5.9、図5.10、図5.11）、計画段階では、工期設定、本構造物の設計、仮設構造物の設計、安全経費の積算、施工条件の明示等において、労働災害防止に関する取り組みを積極的に実施している割合は高かった。

・労働災害データの活用が進んでいない

規模の大小に関わらず取り組みが低調であったのは、過去の労働災害データの分析があげられる。政令市を除く市と町村では、労働災害データを保有していないところが80%近くを占め、労働災害データを保有しているところでも、データ分析を行っているところは少なかった（図5.4）。

・請負業者への指導力が不足している

規模の大小に関わらず、地方自治体の発注者は、請負業者への安全教育、安全指導を充実させる必要性を認めつつも、現状、工事担当職員の不足、職員への安全教育の不足等を課題にあげている。

・入札において事業者の自主的な安全活動を評価する仕組みの導入が進んでいない

入札参加資格審査等において、入札参加業者の自主的な安全活動の取り組みを高く評価する仕組みの導入は進んでおらず（図5.8）、国が推進する発注者の労働災害防止推進方策との違いが見受けられた。

参考文献（第5章）

- 1) 宮城県 HP : <http://www.pref.miyagi.jp/jigyokanri/anzentaisaku/account.htm>, 2012.
- 2) 厚生労働省 : 第 11 次労働災害防止計画, 2007.
- 3) 厚生労働省 : 第 13 次労働災害防止計画, 2018.
- 4) 厚生労働省「安全から元気を起こす懇談会」: 安全から元気を起こす戦略, 2012.
- 5) 国土交通省:平成 24 年度における建設工事事務防止のための重点対策の実施について, 2012.

第6章 専門工事業団体における安全活動支援の実態と課題

中小建設業の安全活動推進には、直接施工を担う中小専門工事業者の自主的な安全活動が課題とされ¹⁾、専門工事業団体による支援が求められる。労働安全行政は、専門工事業団体に対し、安全衛生意識の高揚のための活動、安全作業マニュアルの作成・普及、安全パトロール、安全衛生教育等の実施、リスクアセスメント及び労働安全衛生マネジメントシステム導入促進等、中小専門工事業者の安全管理水準向上のための支援を要請している(表 1.1)。

そこで本章では、各業種の専門工事業者の専門工事業団体への加盟割合を把握するとともに、専門工事業団体を対象にアンケート調査を実施し、各団体の安全活動支援の取り組み等の実態を把握し課題の抽出を行った。

6. 1 専門工事業団体に所属する専門工事業者の割合

中小建設業者の支援には、多くの中小建設業者が加盟する業界団体を通じて支援することが有効であるが、ここでは、建設業者がどの程度の割合で関連業界団体に所属しているか調査した。

平成 18 年度建設産業団体要覧²⁾に記載されている建設産業団体に所属している建設業者数は、全建設業者 548,861 業者のうち 248,770 業者と 45.3%を占めている(表 6.1)。このうち専門工事業をみると、主に躯体工事業、仕上げ工事業が属する職別工事業では、全職別工事業者 187,111 業者のうち 59,423 業者と 31.8%を占め、一方、設備工事業では全設備工事業者 136,377 業者のうち 83,318 業者と 61.1%も占めている。

ただ、一方で、大工工事業は 30,672 業者のうち専門工事業団体所属が 496 業者(1.6%)、舗装工事業は 7,946 業者のうち 266 業者(3.3%)、機械器具設置工事業は 6,861 業者のうち 276 業者(4.0%)等、専門工事業団体に所属している建設業者の割合が非常に低い業種も少なくない。

なお、表 6.1 に示されている各種建設産業団体に所属する建設業者数には、複数の建設産業団体に所属している建設業者や、少数ながら大手企業やメーカーも一部含まれている点に留意する必要がある。

6. 2 専門工事業団体アンケート調査

(1) 調査方法等

a) 調査方法

専門工事業団体(70 団体)の事務局長等を対象とした、調査票の郵送方式によるアンケ

ート調査を実施した。

表 6.1 建設産業団体に所属する建設業者数

建設業区分 (標準産業分類に基づく)	事業所数	各種建設産業団 体に所属する 建設業者数 ¹⁾	構成比
	A	B	B/A×100
建設業	548,861	248,770	45.3
総合工事業	225,373	106,029	47.0
一般土木建築工事業	123,536	32,943	26.7
土木工事業			
建築工事業			
木造建築工事業	83,676	72,820	87.0
建築リフォーム工事業	10,215	—	—
舗装工事業	7,946	266	3.3
職別工事業	187,111	59,423	31.8
大工工事業	30,672	496	1.6
とび・土工・コンクリート工事業	17,249	11,925	69.1
鉄骨・鉄筋工事業	12,295	1,063	8.6
石工・れんが等工事業	8,613	1,939	22.5
左官工事業	19,657	9,103	46.3
板金・金物工事業	20,009	11,640	58.2
塗装工事業	24,968	3,806	15.2
床・内装工事業	26,558	7,364	27.7
その他の職別工事業	27,090	12,087	44.6
設備工事業	136,377	83,318	61.1
電気工事業	55,774	44,858	80.4
電気通信・信号装置工事業	9,633	936	9.7
管工事業(さく井工事業を除く)	58,219	35,748	61.4
機械器具設置工事業	6,861	276	4.0
その他の設備工事業	5,890	1,500	25.5

1) 建設産業団体要覧に記載されている各種建設産業団体に正会員として加盟している建設業者数。ただし、会員が事業協同組合等団体の場合、その団体の構成員の建設業者数。複数の建設産業団体に加盟している建設業者あり。一部の建設産業団体は大手企業、メーカーも正会員に含まれるがごく少数である。

資料：事業所数は、総務省「平成18年事業所・企業統計調査」。建設産業団体の正会員等の数は、建設産業団体要覧(平成18年度版)調べ。そこに正会員数が未記載の場合、当該団体に対する電話調査による。

b) 調査時期

2008年2月～2008年3月

c) 調査項目

調査項目は、安全問題の検討体制と活動内容、安全対策推進上の課題、安全活動における元請業者との役割分担、リスクアセスメント推進の活動状況と推進上の課題、中小専門工事業者の自主的な安全活動の促進方策等。

d) 回収状況

回収数は29、回収率は41.4%であった。

(2) アンケート調査結果

a) 安全問題の検討体制と活動状況

安全問題を検討する組織が「ある」とする回答は75.9%を占めた(図6.1)。「ある」と回答した者に対し、その組織の活動方針と、1年間の具体的な活動内容を尋ねたところ(記述回答)、活動方針については、「安全に関する人材の育成」、「労働災害防止対策の推進」、「技術・技能の向上」等があげられ、他方、具体的な活動内容については、「安全に係るテキスト・資料等作成及び会員企業への配布」、「労働災害防止のための調査研究の実施」、「安全に係る講習会の実施」、「安全大会の開催」、「安全パトロールの実施」、「関連機関等との連携」等があげられた。

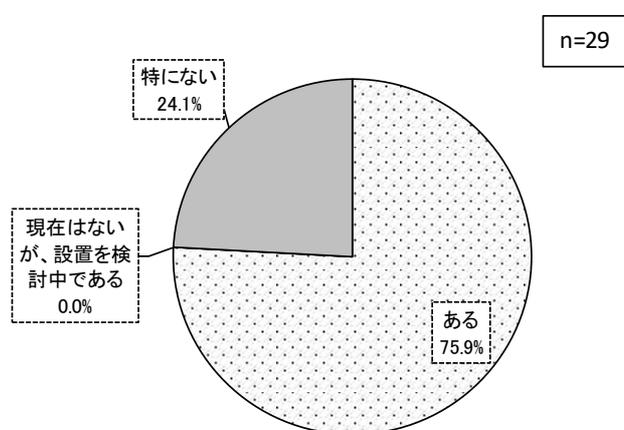


図 6.1 安全問題を検討する組織の有無

b) 安全対策推進上の重点課題

安全対策推進上の重点課題としては(記述回答)、「墜落・転倒等の災害を防止するための活動の強化」、「教育や資格取得による安全意識の高い人材の育成と安全ノウハウの継承」、「KY活動等の安全活動の継続的な実施と内容の充実」、「ヒューマンエラー対策」、「中小業者が多く安全対策の実施が人材や経費面で元請業者に依存し、自主的かつ積極的な安全対策が推進できない」等があげられた。

c) 安全活動における元請業者との役割分担

建設工場の安全活動を進める上で、元請となる総合工事業者から求められていることは(記述回答)、「専門工事業者の立場での責任施工」、「無災害施工」、「職長の育成」等があげられ、一方、総合工事業者に求めることとしては、「元請業者としての責任ある安全管理の実施」、「適正な工期の設定と経費の支給」等があげられた。

建設工場の安全活動における元請業者との役割分担について、「元請業者、関係する全ての協力業者が役割分担して進める」とする回答が65.5%で最も多い(図6.2)。「元請業者と作業員が所属する協力業者(中間の協力業者除く)が役割分担して進める」とする回答が

17.2%で続き、「元請業者主導で進める」とする回答は3.4%に留まっている。

「その他」として、「元請業者と下請業者の職長とが協働して行う」、「現場の職長（あるいは技術者）が中心となり活動する」といった、「職長」に安全活動の中心的な役割を期待する意見があった。

業種別にみても回答に大きな違いはなく、いずれの業種においても「元請業者、関係する全ての協力業者が役割分担して進める」が優位な回答となっている。

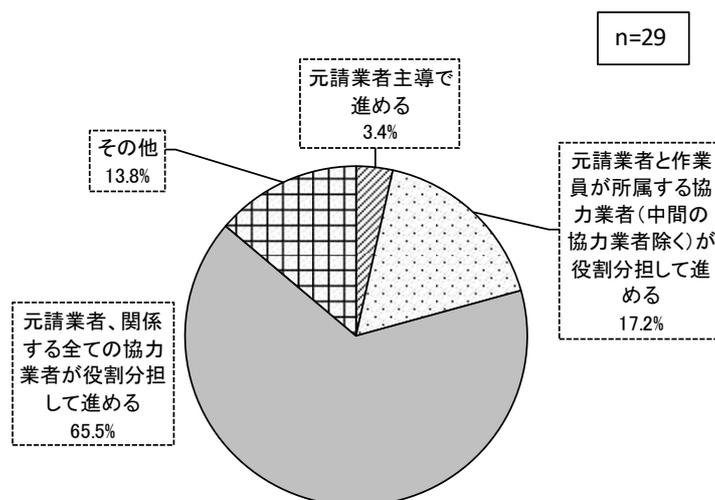


図 6.2 元請業者と下請業者の役割分担

d) リスクアセスメント推進の支援状況

リスクアセスメント推進の支援状況について、「まだ実施していないが、現在、実施を検討中である」とする回答が37.9%で最も多く、「今のところ実施も検討もしていない」とする回答が31.0%、「実施している」とする回答が27.6%で続いている（図 6.3）。

「実施している」と回答した団体の具体的な支援内容の記述をみると、リスクアセスメントに関するテキスト・資料の作成・配布、講習会の開催が多い。

専門工事業者における今後のリスクアセスメントの進め方について、「リスクアセスメントを自主的かつ積極的に実施していく」とする回答が37.9%で最も多いが、「総合工事業者の要求に応えられる能力を身につける」とする回答が31.0%と僅差で続いている（図 6.4）。

業種別にみると、回答数の少ない点に留意する必要があるが、仕上げは、基礎・躯体等及び設備と比較して「リスクアセスメントを自主的かつ積極的に実施していく」とする回答が少なく、「個々の業者の判断に任せる」が多くなっている（図 6.5）。

e) リスクアセスメント推進上の課題

リスクアセスメント推進上の課題としては（記述回答）、「人材不足または人材教育」、「個々の企業の意識」をあげる団体が多い。また、新しいシステムを導入することによる

現場の混乱を懸念する意見もあった。

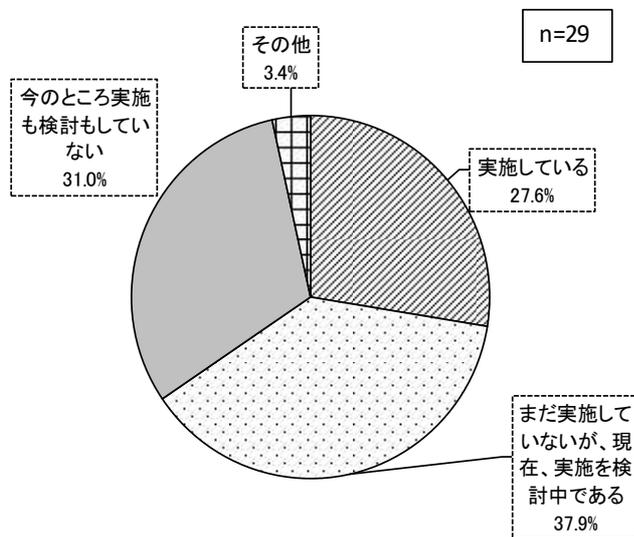


図 6.3 リスクアセスメント推進の支援状況

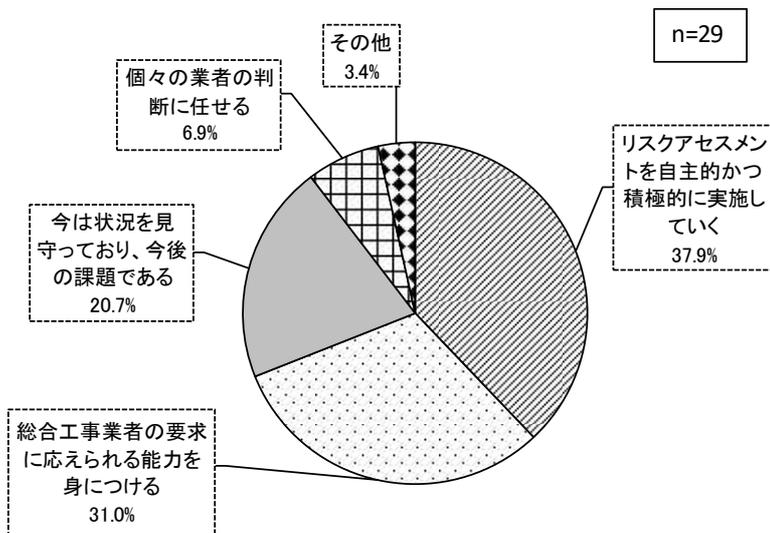


図 6.4 専門工事業者のリスクアセスメントの進め方

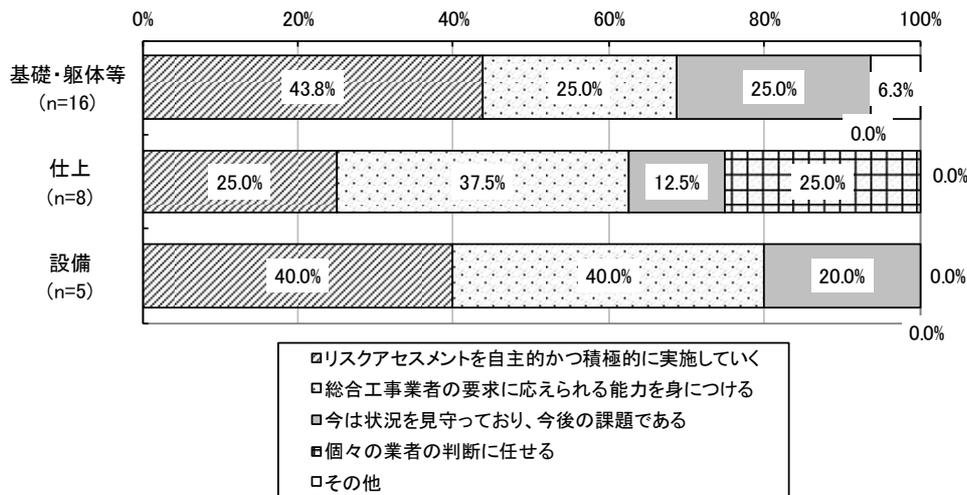


図 6.5 専門工事業者のリスクアセスメントの進め方（業種別）

f) 中小専門工事業者の自主的な安全活動の促進方策

中小専門工事業者の自主的な安全活動の促進方策としては、主だったものは以下のとおりである（記述回答）。

①経営者の安全意識向上策

- ・ 作業者を確保できる仕事量の確保
- ・ 機械の安全機能アップのため経営者の投資意欲増進
- ・ 安全意識改革活動、後継者育成活動
- ・ 会員の約 9 割を占める個人事業主に対する安全活動の理解促進
- ・ 経営者に対し事業者責任の理解促進

②安全教育等の支援等

- ・ 安全大会開催費用の助成
- ・ 安全教育費用の助成
- ・ 教育訓練費用の助成
- ・ 安全専門家による講習会
- ・ 安全意識啓発活動、安全教育等を繰り返し実施
- ・ 公的安全教育受講の義務化

③安全評価制度拡充

- ・ 中小専門工事業者の安全活動を評価する仕組み構築
- ・ 安全表彰制度
- ・ 経営事項審査における安全活動優良企業評価制度導入

- ・賞罰等による差別化
- ・事故を起こした業者・作業者等への罰則強化

④職長等の能力向上促進

- ・安全に関する専門知識を有する職長の育成
- ・技能士資格取得促進
- ・職長、安全衛生責任者の能力向上指導
- ・職長のレベルアップのためポイントを絞った安全手法の構築

⑤元請業者の協力

- ・元請業者の協力が不可欠。元下一体となった安全活動推進
- ・元請業者が下請業者の安全活動の理解促進
- ・安全対策の条件明示及び適切な経費の計上

⑥個別の安全活動の促進

- ・安全作業のための作業環境整備促進
- ・リスクアセスメントの実質的な運用
- ・標準的な作業手順の整備
- ・KY活動の推進
- ・指差し呼称促進
- ・中小専門工事業者が簡単にできるリスクアセスメント手法開発
- ・事故事例活用による作業者安全教育（写真・ビデオ等）

6. 3 考察

アンケート結果を基に、以下のとおり考察を行った。

a) 安全問題の検討体制と活動内容

今回の調査では 75.9%の専門工事業団体が安全問題を検討する組織を有しているという結果が得られた（図 6.1）。これらの組織は、安全問題のみを検討する組織以外にも、衛生問題や技能・技術に係る事項も併せて検討する組織がある。組織の活動方針・活動内容をみると、「会員企業の安全活動に対する支援（講習会の実施、資料の作成・提供等）」、「安全水準向上のための人材育成」、「安全問題に係る調査研究の実施」が多い。

ただ、約 4 分の 1 の専門工事業団体は安全問題を検討する組織を持たず、さらに、専門工事業団体に加盟する建設業者の割合を業種別にみると、大工工事業は 1.6%、舗装工事業

は 3.3%、機械器具設置工事業は 4.0%など、加盟割合が著しく低い業種があり（表 6.1）、業種によっては中小建設業者の安全活動支援が困難であることが課題である。

b) 安全対策推進上の重点課題

安全対策推進上の課題としては、墜落・転倒等の重篤な頻発災害の防止、安全意識の高い人材の育成、次世代へのノウハウ継承、KY 活動等の充実、ヒューマンエラー対策、人材や経費面での元請依存脱却などがあげられたが、これら課題の解消のため、安全講習会開催、技術資料提供等による人材育成を行うことなど、専門工事業団体による積極的な支援が必要である。

c) 安全活動における元請業者との役割分担

建設工事における安全活動の進め方として、「元請業者、関係する全ての協力業者が役割分担して進める」とする意見が最も多かった（図 6.2）。工事現場での安全活動に関して専門工事業者が元請業者から求められることは、「専門工事業者としての責任施工」、「職長の育成」等があげられ、一方、元請業者に求めることは、「元請業者としての責任ある安全管理」、「適正な工期の設定と経費の支給」等があげられている。

これらを踏まえ、元請業者、専門工事業者の安全活動上の具体的な役割分担を整理してみると、元請業者は安全設備の設置、適正な工期設定、安全活動に係る経費の支給、安全活動が未熟な専門工事業者に対する指導・支援等が求められ、一方、専門工事業者は、職長・作業員に対する安全教育、経営層による現場パトロール等が求められている。

その他、専門工事業団体は専門工事業者の責任施工という大義名分の下、安全活動における専門工事業者の負担増を懸念している面も窺える。

d) リスクアセスメント推進の支援状況

2006 年 4 月に改正労働安全衛生法が施行され、事業者によるリスクアセスメント（危険性・有害性等の調査等）の実施が努力義務化された。こうした状況の下、専門工事業団体におけるリスクアセスメント推進の支援状況をみると、既に実施しているが 27.6%、現在検討中が 37.9%と、合わせて 65.5%が前向きな推進姿勢を示している一方、実施も検討もしていない団体が 31.0%もあった（図 6.3）。改正労働安全衛生法の施行後、2 年が経ち、労働安全行政はリスクアセスメントの導入を重点施策として推進していることを踏まえると、実施も検討もしていない団体の割合は多いといえる。

既に推進活動を実施している専門工事業団体では、その具体的な内容をみると、「リスクアセスメントに関するテキスト・資料の作成・配布」、「講習会開催」が数多く見受けられた。

リスクアセスメントを導入するためには相応のノウハウが必要になり、専門工事業団体には当該専門工事の特性に応じた各種作業の危険性・有害性の特定化、事業場へのリスクアセスメント導入マニュアル等の策定が望まれる。また、リスクアセスメントの促進及び実効

性の向上のためには、従来実施されている安全活動の延長線上で行えるような手法の開発も求められる。

e) リスクアセスメントの進め方と推進上の課題

専門工事業者のリスクアセスメントの進め方として、「自主的・積極的に実施する」という意見と「総合工事業者の要求に応えられる能力を身につける」という意見に分かれたが（図 6.4）、専門工事業者の責任施工が強く求められている状況下、専門工事業団体としては、会員企業の安全水準の向上を図るため、自主的・積極的に実施しようとする専門工事業者に対し積極的に支援する必要がある。

リスクアセスメント推進上の課題として、「個別企業のリスクアセスメントに対する認識の低さ」、「人材不足または人材育成の困難さ」などをあげる団体が多いが、専門工事業団体としては、d)に示したようなリスクアセスメント促進策を積極的に実施することが望まれる。

f) 中小専門工事業者の自主的な安全活動の促進方策

専門工事業団体が自主的な安全活動の促進方策にあげたものは、①経営者の安全意識向上策、②安全教育等の支援等、③安全評価制度拡充、④職長等の能力向上促進、⑤元請業者の協力、⑥個別の安全活動の促進の大きく6つに分けられる。

このうち、経営者の安全意識の向上では、そのために一定の仕事量の確保の必要性を指摘するものや、設備投資意欲を増進させ最新の安全性能が付加した設備の導入を見込むもの、安全に対する事業者責任を理解していない経営者に対し労働災害は経営者の責任を問われることを理解させることなどもあげられるなど、工事現場の安全活動を促進させるためには、職長、作業員の雇用主である経営者の安全意識を高めることの重要性に言及している。

また、会員の約9割を個人事業主が占める専門工事業団体からは、個人事業主の安全活動の理解・促進が重要であるとの回答があった。この背景には、個人事業主は、個人で仕事を請け負っており、自らの出来高が稼ぎに直結するため安全活動が疎かになりがちであることがあげられる。個人事業主は、事業場で元請業者が一括で加入する労災保険の適用外であり、労災保険には自己負担して加入しなければならないが、その加入料を惜しんで労災保険に入らないことも指摘されている。たとえ専門工事業団体が無料で講習会を開催したとしても、そこに参加すれば、その時間分の自らの稼ぎが見込めないことから、個人事業主の多くは参加しないとも指摘されている。個人事業主による安全活動の促進は極めて難しい問題といえる。

安全教育等の支援等では、安全専門家による講習会の開催、安全教育や安全大会に係る費用の助成等により、人材面、資金面等に余裕のない中小専門工事業者の安全活動を支援するものである。

安全評価制度拡充では、中小専門工事業者の安全活動を評価する仕組みの構築、安全表彰制度、経営事項審査における安全活動優良企業評価制度導入、賞罰等による差別化等があげ

られたが、自主的な安全活動へのインセンティブとして、精力的に安全活動を行っている建設業者を高く評価する制度を求めている。

また、元請業者の協力をあげる回答も多かったが、工事の安全は、工事の統括安全責任を担う元請業者を外して考えることができないことから、元請業者と下請業者が一体となって進めることを重要視している。特に、安全活動には相当の費用を要することがあり、元請業者がその費用負担を担うことが、自らの安全活動促進には不可欠と考えていることが窺える。

職長等の能力向上促進では、工事現場の安全活動を効果的に促進させるためには、作業の責任を担う職長等をキーマンととらえ、安全の専門知識を有する職長の育成、技能士資格取得促進などがあげられている。

その他、安全作業のための作業環境の整備、標準的な作業手順の整備、リスクアセスメント導入、KY活動、指差し呼称等、個別の安全活動を促進させることが有効との回答も多くあげられた。

このように専門工事業体の自主的な安全活動を促進させるためには、専門工事業団体による幅広い支援が必要とされる。ただ、経営規模が小さな中小建設業者で構成され財政的余裕がない専門工事業団体は、安全教育や安全大会に係る費用等の助成、安全の専門知識を有する職長の育成等は困難が予想され、公的な財政支援が必要となる。

6. 4 専門工事業団体における安全活動支援の課題（小結）

本章では、専門工事業団体における中小建設業者を支援する上での課題を明らかにするため、各業種の専門工事業体の専門工事業団体への加盟割合を把握するとともに、専門工事業団体を対象に、安全活動支援の取り組み状況、自主的な安全対策の促進方策等について実態調査を行った。その結果、安全活動支援に関する課題は以下のとおりである。

・専門工事業団体には、加盟率の低い業種や安全活動支援を行っていない団体がある

約4分の1の専門工事業団体は安全問題を検討する組織を持たず（図6.1）、また、専門工事業団体に加盟する割合が著しく低い業種（大工工事業1.6%、舗装工事業3.3%、機械器具設置工事業4.0%等）があることから（表6.1）、業種によっては中小建設業者の安全活動支援が困難である。

・専門工事業団体には財政的支援が求められる

中小専門工事業者の自主的な安全活動の促進方策には、①経営者の安全意識向上策、②安全教育等の支援等、③安全評価制度拡充、④職長等の能力向上促進、⑤元請業者の協力、⑥具体的な安全活動の促進（標準的な作業手順の整備等）等、幅広い方策があげられ、専門工

事業団体は積極的な支援が求められるが、経営規模が小さな中小専門工事業者で構成され財政的余裕がない専門工事業団体は、十分な支援は難しいことが予想され、支援促進のための公的な財政支援が必要である。

参考文献（第6章）

- 1) 建設業労働災害防止協会：第8次建設業労働災害防止5ヵ年計画，2018.
- 2) 財団法人建設業振興基金：平成18年度版建設産業団体要覧，2006.

第7章 課題の分析

これまで、各章において様々な課題を抽出した。第2章では中小建設業の安全教育上の課題、第3章では労働安全行政における中小企業の指導に係る課題、第4章では欧米諸国と比較したわが国の労働安全行政における中小企業施策の課題、第5章では公共工事発注者の労働災害防止推進上の課題、第6章では専門工事業団体の安全活動支援の課題を抽出した。

本章では、それぞれの課題について本研究で解決すべき問題の原因構造（図7.1）にあてはめ、課題相互の関係を明らかにする。具体的には、「A. 中小建設業者の安全管理水準が低い」に関する課題については、第2章で抽出された中小建設業の安全教育上の課題を整理し、「B. 公的支援・指導がうまく行われていない」における「B-1. 支援・指導すべき中小建設業者をみつけられない」及び「B-2. 効果的な支援・指導ができていない」に関する課題については、第3章、第5章、第6章における公的支援・指導の担い手を対象とした支援・指導の実態調査に基づき抽出された課題に対し、それぞれの課題が生まれた原因の分析を行い、それを基に課題相互の関係を明らかにする。

さらに、それら課題の解決策につながるものとして、第4章で抽出された欧米事例調査に基づくわが国にはない新たな視点の労働安全行政施策をあてはめる。

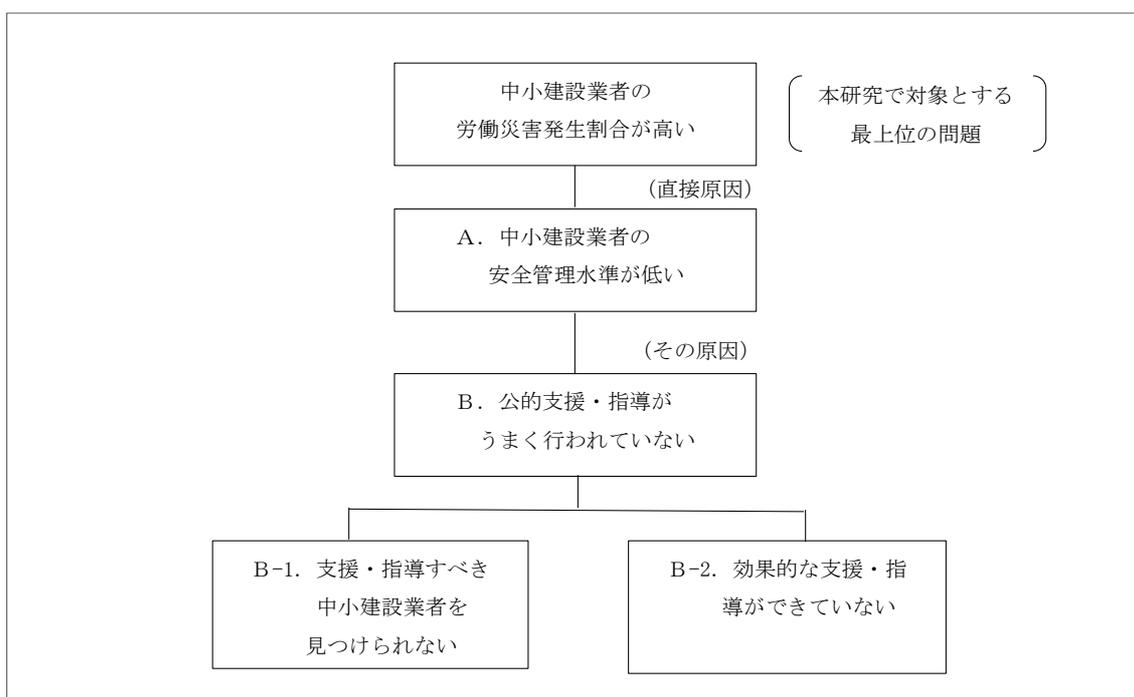


図7.1 本研究対象とする解決すべき問題の原因構造（図1.8の丸枠内）

7. 1 課題相互の関連

(1) 中小建設業の安全教育上の課題

第2章で抽出された中小建設業の安全教育上の課題は以下のとおりである。

表7.1 中小建設業の安全教育上の課題

課題1：従業員5人以下の業者及び2次以下の下請業者に所属する者、一人親方は、安全教育の受講頻度が少ない（第2章）→A-1
課題2：小規模建設業者の多くは、労働災害事例を十分に活用できていない（第2章）→A-2
課題3：小規模建設業者の多くは、社内講師、教育に活用できる機器が乏しい（第2章）→A-3
課題4：中小元請業者の現場責任者の多くは、労働災害は起こらないと過信傾向にある（第2章）→A-4

第2章では、管工事業対象の安全教育の実態調査に基づき、管工事業特有の課題である点に留意しつつも、従業員5人以下の業者及び2次以下の下請業者に所属する者、一人親方は、安全教育の受講頻度が少ない（課題1）、また、小規模建設業者の多くは、安全教育に有効とされる労働災害事例を活用できていない（課題2）、社内に講師を務めることができる人材や教育に活用できる機器が乏しい（課題3）などの課題が抽出された。さらに、中小元請業者においては、大手・中堅元請業者と比べ安全管理水準が低い結果が見受けられたのにも関わらず、現場責任者は労働災害撲滅への自信は高い傾向にあり、これは過信につながるおそれがある（課題4）という課題が抽出された。

これら中小建設業の抱える課題は、「A. 中小建設業者の安全管理水準が低い」ことを具体的に例示するものである（課題1～4それぞれにA-1～A-4の番号をつける。表7.1参照）。

(2) 公的支援・指導の担い手に関する課題

a) 抽出された課題

第3章、第5章、第6章で抽出された公的支援・指導の担い手（労働安全行政、発注者、専門工事業団体）に関する課題は、表7.2のとおりである。

b) 課題の分析

「B. 公的支援・指導がうまく行われていない」について、「B-1. 支援・指導すべき中小建設業者を見つけられない」、「B-2. 効果的な支援・指導ができていない」それぞれの課題の分析を行う。

表7.2 公的支援・指導の担い手に関する課題

<p>(労働安全行政)</p> <p>課題 5：小規模工事の実態が把握できない（第 3 章）</p> <p>課題 6：技術的指導力が低下している（第 3 章）</p> <p>課題 7：労働災害の詳細分析結果が十分に提供されていない（第 3 章）</p> <p>課題 8：施工業者単位の体制整備の指導を行うことは難しい（第 3 章）</p> <p>(発注者)</p> <p>課題 9：規模の小さな地方自治体は総じて労働災害防止に関する取り組みが低調である（第 5 章）</p> <p>課題 10：労働災害データの活用が進んでいない（第 5 章）</p> <p>課題 11：請負業者への指導力が不足している（第 5 章）</p> <p>課題 12：入札において事業者の自主的な安全活動を評価する仕組みの導入が進んでいない（第 5 章）</p> <p>(専門工事業団体)</p> <p>課題 13：専門工事業団体には、加盟率の低い業種や安全活動支援を行っていない団体がある（第 6 章）</p> <p>課題 14：専門工事業団体には財政的支援が求められる（第 6 章）</p>

①「B-1. 支援・指導すべき中小建設業者を見つけられない」

4. 「B-1-1. 現状の労働安全行政施策の方向が十分とはいえない」（課題5）

課題5「小規模工事の実態が把握できない」について、労働安全行政における中小企業の指導に係る実態調査に基づき、一般的な上下水道工事等小規模建設工事では、元請業者は労働基準監督署に対し適用事業報告、特定元方事業報告、足場等設置届等を提出する必要がなく、このため、労働基準監督署はいつでもどのような工事が行われているか把握することが難しい状況にある。

この理由には、労働基準監督署等における監督指導は、監督指導運営要領等に従わなければならないが、労働基準監督官等の自主的な取り組み（例：自らそれらの事業場を探す）が制限されていることがあげられる。さらに、この背景には、労働安全行政における労働災害防止の優先課題は、一定規模以上の工事、特定な危険を伴う工事などであることが推察され、このことは中小建設業の労働災害防止対策を推進する上では課題となる。

4. 「B-1-2. 専門工事業団体側に問題がある」（課題 13）

課題 13「専門工事業団体には加盟率の低い業種や安全活動支援を行っていない団体がある」について、専門工事業団体における安全活動支援の実態調査からは、約 4 分の 1 の専門工事業団体は安全問題を検討する組織を有していないこと、大工工事業（加盟割合 1.6%）、舗装工事業（同 3.3%）、機械器具設置工事業（同 4.0%）等、専門工事業団体に加盟して

いる建設業者の割合が著しく低い業種が少なくなかった。

安全問題を検討する組織を有していない専門工事業団体は、加盟する中小建設業者の安全活動支援に積極的になることは考えにくく、また、建設業には様々な業種があり、例えば、大工工事業の大半は、木造家屋等低層住宅建築工事を施工する町場の工務店など膨大な数の小規模な建設業者で構成されており、このような業種は、専門工事業団体への加盟率が低くなりがちで、少ない。

これらのことから、専門工事業団体に支援を要請しても十分な対応ができない業種等があることが推察される。このことは、労働安全行政が専門工事業団体と一体となった労働災害防止対策を推進する上での課題となる。

②「B-2. 効果的な支援・指導ができていない」

1. 「B-2-1. 支援・指導側の人材・体制が不足している」（課題6、課題9、課題11）

課題6「技術的指導力が低下している」について、労働安全行政における中小企業の指導に係る実態調査からは、労働安全行政は、技官の採用が抑制され、法律を専門とする監督官による監督指導が進む中、労働安全行政による技術的指導力が低下傾向にあることが明らかとなった。これは、専門的で技術的な内容が理解できないと、事業場特性に応じた改善策（危険の除去方策、工学的保護方策等）に関わる指導など、効果的な指導が難しいからである。1972年、労働安全衛生法の施行後、その法に基づく労働安全行政施策を推進させるため、労働基準監督署職員の採用増が進められてきたが¹⁾、その後、政府の行財政改革に伴い、一転して技官の採用減が進められたことが²⁾、その背景にあげられる。

課題9「規模の小さな地方自治体は総じて労働災害防止に関する取り組みが低調である」について、公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態調査では、町村等、規模が小さな地方自治体は、労働災害防止に関する取り組みが低調であった。安全パトロールへの参加や、施工業者への安全教育・安全指導の実施割合が低く、本構造物及び仮設構造物の設計、安全経費の積算、施工条件の明示における労働災害防止に関する取り組みの実施割合も低かった。この原因には、町村等は、発注件数、発注金額の少なさに伴い、労働災害が発生していないところも少なくなく、労働災害防止意識が高まりにくいことがあげられるが、一方、工事を担当する職員がいない（少ない）こと、担当者がいても他の業務に忙しいこと、技術職員がおらず（少なく）技術的な対応が困難であることなどがあげられる。

課題11「請負業者への指導力が不足している」について、地方自治体の規模の大小に関わらず、公共工事発注者は、所掌業務に労働災害防止に関する取り組み事項が定められていないこと、工事の安全確保は、工事請負契約に基づき請負業者の責務と考えていること、指導に伴う法的責任を懸念し指導を敬遠することなどが労働災害防止に関する取り組みが低調になる原因と推察される。加えて、一部の地方自治体を除き、リスクアセスメント教育、労働安全衛生マネジメントシステム教育の実施状況は低いなど、職員の安全教育が十分に行われていない。事業場へのリスクアセスメント導入、労働安全衛生マネジメントシステム

導入等は、事業者の自主的な安全活動を促進させるため、労働安全行政が長年にわたり重点的に進めている施策であるが³⁾、十分に認識されていないことが窺える。

その他、規模が大きな地方自治体であっても、請負業者への安全教育・指導を充実させる必要性を認めつつも、工事担当職員数の不足、現場パトロール参加率の低さ等が指導上の課題にあげられた。また、労働災害データの保有・分析の取り組みが低調であり、その必要性が認識されていないことが窺えたが、この背景には、職員の安全教育が十分に行われておらず、労働災害データ分析方法等を理解していないこと、一方、組織の面でも、労働災害データの保有・分析を担当する組織がなく、担当者がいないことが推察される。

これらの課題は、「支援・指導側の人材・体制が不足している」として、まとめることができる。

ロ. 「B-2-2. 支援・指導ツールが不足している」(課題7、課題10)

課題7「労働災害の詳細分析結果が十分に提供されていない」について、労働安全行政における中小企業の指導に係る実態調査からは、中小建設業者の指導には、業種別、作業別の特性を踏まえ、墜落・転落災害、足場崩壊等、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結果が求められており、現状、それらは十分に用意されているとはいえないことが窺える。その必要性について、建設業は、頻発する災害の事故の型や起因物が多岐に及ぶため、詳細分析により労働災害の発生傾向、発生原因を明らかにしたものが指導には有効であるが、現状、オーソライズされた災害分析手法に基づく労働災害分析は、そこまで詳細な分析が行われていないからと推察される。また、労働集約型産業である建設業の労働災害は、労働者の行動に起因する災害が多く、直接的な原因は同じでも(例：墜落災害の原因は墜落制止用器具を使用していなかったこと)、背後要因は多種多様であり(例：墜落制止用器具を使用していなかった要因として、面倒であった、それを掛けるところがなかった、急いでいた、使用指示がなかったなど)、労働災害防止の指導には、それらを明らかにしたものが有効であることが窺える。

課題10「労働災害データの活用が進んでいない」について、公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態調査では、地方自治体は、規模の大小に関わらず、過去の労働災害データの保有・分析の取り組みが低調であり、このことも効果的な支援・指導ツールがないことに加えることができる。この取り組みが低調な理由には、労働災害発生件数が少ないところではその必要性が認められにくいこともあげられるが、労働災害がある程度発生しているところであっても、労働災害防止には労働災害データ分析等の科学的アプローチが必要であること、労働災害事例が安全教育に有効なことなどが十分に理解されておらず、このため、労働災害データの必要性が認識されていないことが窺える。

この2つの課題は、いずれも「支援・指導ツールが不足している」にあてはまる。

ハ. 「B-2-3. 支援側に財政的余裕がない」(課題14)

課題 14「専門工事業団体には財政的支援が求められる」について、専門工事業団体の安全活動支援の実態調査からは、専門工事業団体は、様々な規模、業態の会員企業に対し、幅広い支援活動が求められるが、専門工事業団体の多くは経営規模が小さな中小専門工事業者で構成され財政的余裕がない。中小専門工事業者の支援には、労働安全行政と専門工事業団体との連携による推進が効果的・効率的であることは言うまでもないが、専門工事業団体の安定した財源の確保が課題になる。

ニ. 「B-2-4. 支援・指導を受ける側の取り組み意識を高められない」(課題12)

中小建設業の経営者の多くは、安全意識が低く、たとえ支援・指導を受けたとしても、それが自社の安全管理水準の向上につながらないケースがある。特に、過去、自社に深刻な影響を与えた労働災害の経験がないなど、安全意識を向上させるインセンティブがない場合が当てはまりやすい。

課題 12「入札において事業者の自主的な安全活動を評価する仕組みの導入が進んでいない」について、経営者の安全意識を向上させるための方策として、公共工事の入札において、労働安全行政が施策として掲げた入札参加資格審査等における労働安全衛生マネジメントシステム導入等、事業者の自主的な安全衛生活動の取り組みを高く評価する仕組みは有効であると考えられるが、公共工事発注者の労働災害防止に関する取り組みの実態調査からは、その導入は進んでいなかった。この理由として、入札参加資格審査における安全面の評価は、主観評価に工事安全成績(実績評価)を採用しているところが多く、自主的な安全活動の取り組みを評価(プロセス評価)する必要性が認識されていなことが窺える。また、自主的な安全活動の取り組みを評価したくとも、労働安全衛生マネジメントシステムの認証取得者数は限られていることから、適当な評価項目とはいえないことも導入が進まない原因に考えられる。

ホ. 「B-2-5. 現状の労働安全行政施策が十分でない」(課題8)

課題 8「施工業者単位の体制整備の指導を行うことは難しい」について、労働安全行政における中小企業の指導に係る実態調査では、指導に関する行政通達「建設業における総合的労働災害防止対策の具体的な実施に当たって留意すべき事項について」において、小規模の上下水道等の建設工事を施工する中小建設業者に対する労働災害防止対策上の着眼点として「一般的に安全衛生に関する知識等が十分でない中小建設業者が施工することが多く、工事現場単位で安全衛生管理を遂行することが困難な場合が多くみられるため、施工業者単位で各工事現場について一元的に安全衛生管理を行う体制整備が行われるよう指導を行うこと」とされているが、管工事業対象の安全教育の実態調査を踏まえ、特有の課題が見受けられた従業員5人以下の業者、2次以下の下請業者等の小規模建設業者等の多くは、安全管理水準が極めて低いことが推察される。このため、これらの中小建設業者は施工業者単位での安全管理体制の整備は難しく、このような指導は、たとえ実施したとしても十分な効果が

認められないことが推察され、「現状の労働安全行政施策の方向が十分とはいえない」といえる。

c) 課題相互の関連

b)の分析に基づき、課題相互の関連を図7.2に示す。

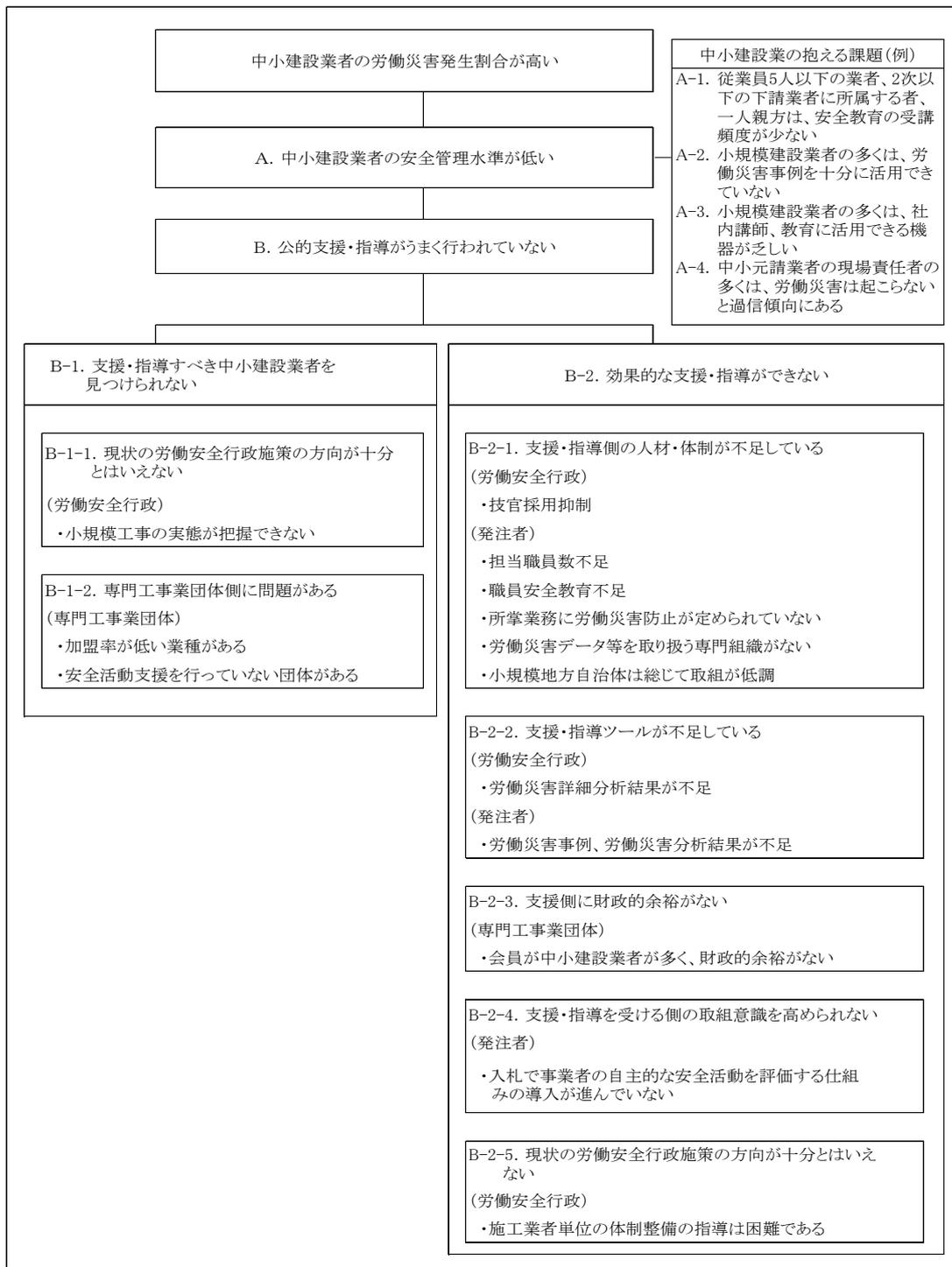


図7.2 課題相互の関連

7. 2 欧米事例調査結果の適用

欧米諸国の労働安全衛生行政における中小企業施策の事例調査からは、表 7.3 のとおりわが国にはない新たな視点の労働安全行政施策が行われていた。これらは、抽出された課題の解決策につながるものと考えられる。

表 7.3 欧米調査に基づくわが国にはない新たな労働安全行政施策

- | |
|-------------------------|
| a) 労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援 |
| b) 中小企業の経営支援を所管する行政との連携 |
| c) 大企業による中小企業支援の仕組みづくり |
| d) 労働安全関係法規を理解促進させる取り組み |
| e) 企業等の依頼に応じた行政支援 |
| f) 慈善団体や中小企業等組合への支援 |
| g) 中小企業への新たな規制による労働安全推進 |

それぞれをみていくと、「a)労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援」は、経営者に対し経営リスクの一つとして労働災害リスクがあることを教育することにより（事例：経営リスクとして a. 人事（労働災害含む）、b. 経営、c. 資産、d. 情報、e. 契約責任、f. 製造物責任、g. 中断、h. 輸送、i. 環境のリスクをとらえ、総合的に中小企業の経営を支援（フィンランド）他）、経営者の安全意識を高めようとするものであり、「B-2-4. 支援・指導を受ける側の取り組み意識が低い」への対策になり得る。

「b)中小企業の経営支援を所管する行政との連携」（事例：OSHA（労働安全衛生庁）と製造業団体等との連携（米国）他）は、わが国では、労働安全行政が、例えば、日本商工会議所、青年会議所など、中小建設業者が経営支援を受けるために加盟している経済団体と連携することにより、中小建設業者と出会う機会の拡大につながり、「B-1. 支援・指導すべき中小建設業者が見つけれない」に対する有効な対策となる可能性がある。

また、「c)大企業による中小企業支援の仕組みづくり」（事例：大企業保有の労働安全衛生ノウハウを中小企業に習得させる仕組み（イギリス））は、大企業に中小企業支援を求めることにより支援の枠組みが拡大され、「B-2-1. 支援・指導側の人材・体制が不足している」への対策につながる。

「d)労働安全関係法規を理解促進させる取り組み」（事例：労働安全衛生関係法を理解促進させるためのガイドライン（イギリス））のように、中小企業に対し自社の規模と業務内容に応じて法規を遵守すればよいことなどを理解促進させる施策は、「B-2-2. 支援・指導ツールが不足している」への対策となり、「e)企業等の依頼に応じた行政支援」（事例：個別企業の依頼に応じた行政による無料の現場コンサルテーション（米国）他）は、これまでの労働安全行政施策にはない新たな中小企業施策に位置づけられ、「B-2-5. 現状の労働安

全行政施策の方向が十分とはいえない」への対策となり得る。

その他、「f) 慈善団体や中小企業等組合への支援」については、慈善団体による中小企業の安全活動支援（イギリスの事例）、健康保険関連基金による財政支援に基づく中小企業組合、雇用主組合による安全コーディネーター派遣（フランスの事例）などがあり、これにより、公的支援・指導の担い手が中小建設者と出会う機会の拡大につながる。

また、「g) 中小企業への新たな規制による労働安全推進」（事例：法による労働安全衛生推進機関への入会義務づけ（デンマーク））は、中小建設業に対し安全活動を支援する産業団体等への加盟を義務づけるような規制をかけることにより、公的支援・指導の主体が中小建設者と出会う機会の拡大となる。これらの施策は、「B-1. 支援・指導すべき中小建設業者が見つけれない」への対策になり得る。

これらをまとめたものを図 7.3 に示す。

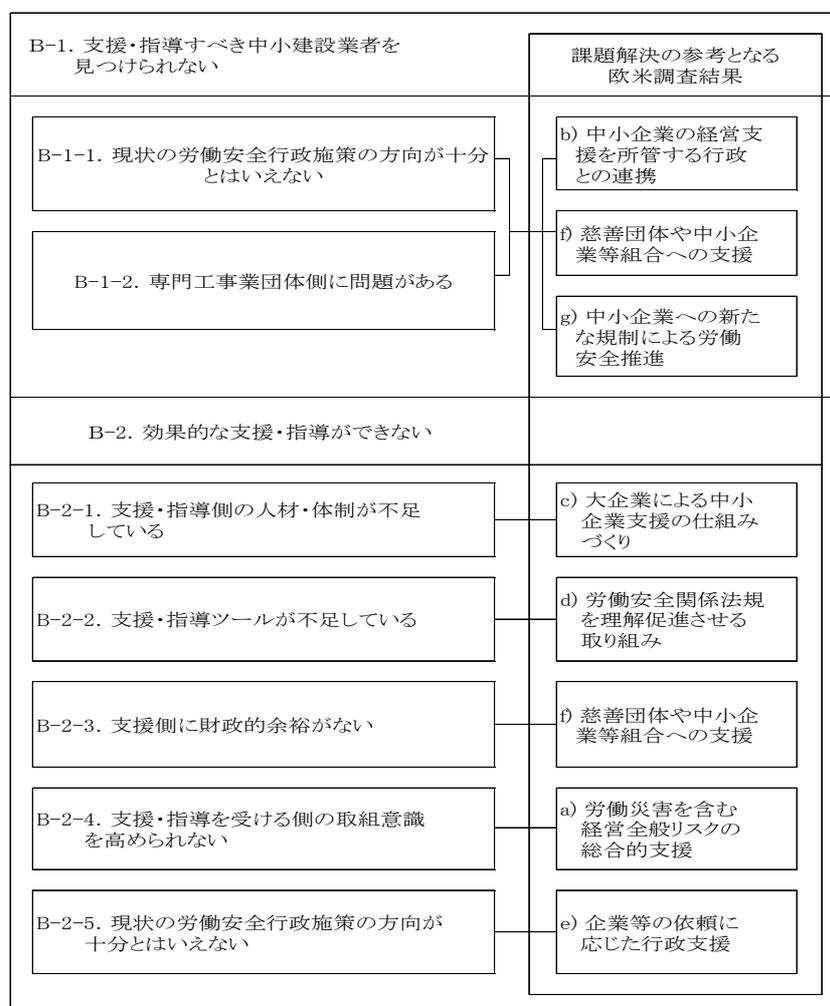


図 7.3 抽出された課題の解決策の参考となる欧米調査結果

参考文献（第7章）

- 1) 厚生労働省：第5次労働災害防止計画，1978. 及び第6次労働災害防止計画，1983.
- 2) 厚生労働省：第12次労働災害防止計画，2013.
- 3) 厚生労働省：基発第0322002号「建設業における総合的労働災害防止対策の推進について」，2007.

第8章 結論

本章では、本研究の成果と積み残した課題、今後の研究課題などを示す。

8. 1 本研究の成果と積み残した課題

(1) 本研究の成果

本研究は、わが国の建設業における労働災害の更なる減少を図るため、労働安全行政施策が定める小規模建設工事を対象に、中小建設業の安全教育の実態を把握し課題を抽出しつつ、労働安全行政施策において、建設業の公的支援・指導の担い手とされる労働安全行政、公共工事発注者、専門工事業団体を対象に、支援・指導の実態を把握し課題を抽出した。

小規模建設工事を担う中小建設業者が抱える課題としては、中小元請業者の労働災害防止意識が低いこと、労働安全行政の重点指導事項である安全教育の推進が十分とはいえないことが明らかとなった。特に、従業員5人以下の業者、2次以下の下請業者、一人親方は、他と比べ安全教育の実施が少なく、小規模建設業者の多くは、安全教育に有効とされる労働災害事例が活用されず、社内に講師を務める者がおらず、教育に活用できる機器も乏しかった。

公的支援・指導の課題としては、労働安全行政は小規模建設工事業の実態が把握できない、専門工事業団体は業者加盟率が低い業種や安全活動支援を行っていない団体があるなど、支援・指導すべき中小建設業者を見つけられないことが明らかとなった。

また、労働安全行政は、技術的指導を担う技官の採用が抑制され、公共工事発注者は、工事担当職員数の不足、職員に対する安全教育が不十分、労働災害防止が所掌業務に定められていないこと、労働災害データ等を取り扱う専門組織がないこと、町村等小規模地方自治体は総じて支援・指導の取り組みが低調なことなど、公的支援・指導側の人材・体制が不足している課題が明らかとなった。

さらに、労働安全行政は指導に当たり労働災害の詳細分析結果を必要とし、公共工事発注者は労働災害事例、自らの工事で発生した労働災害の分析が不十分であるなど、公的支援・指導に必要な各種ツールが不足していることも明らかとなった。

その他にも、労働安全行政は、小規模建設工事に対する指導方針である施工業者単位の体制整備の指導は、施工業者側にその力がなく困難が予想され、公共工事発注者は、国が推進する入札における事業者の自主的な安全活動を評価する仕組みの導入が進んでおらず、専門工事業団体の多くは、会員が中小建設業者のため財政的余裕がなく、十分な支援が困難であるなどの課題が明らかになった。

そして、これら抽出された課題を分析し、課題相互の関連を明らかにした（図8.1）。

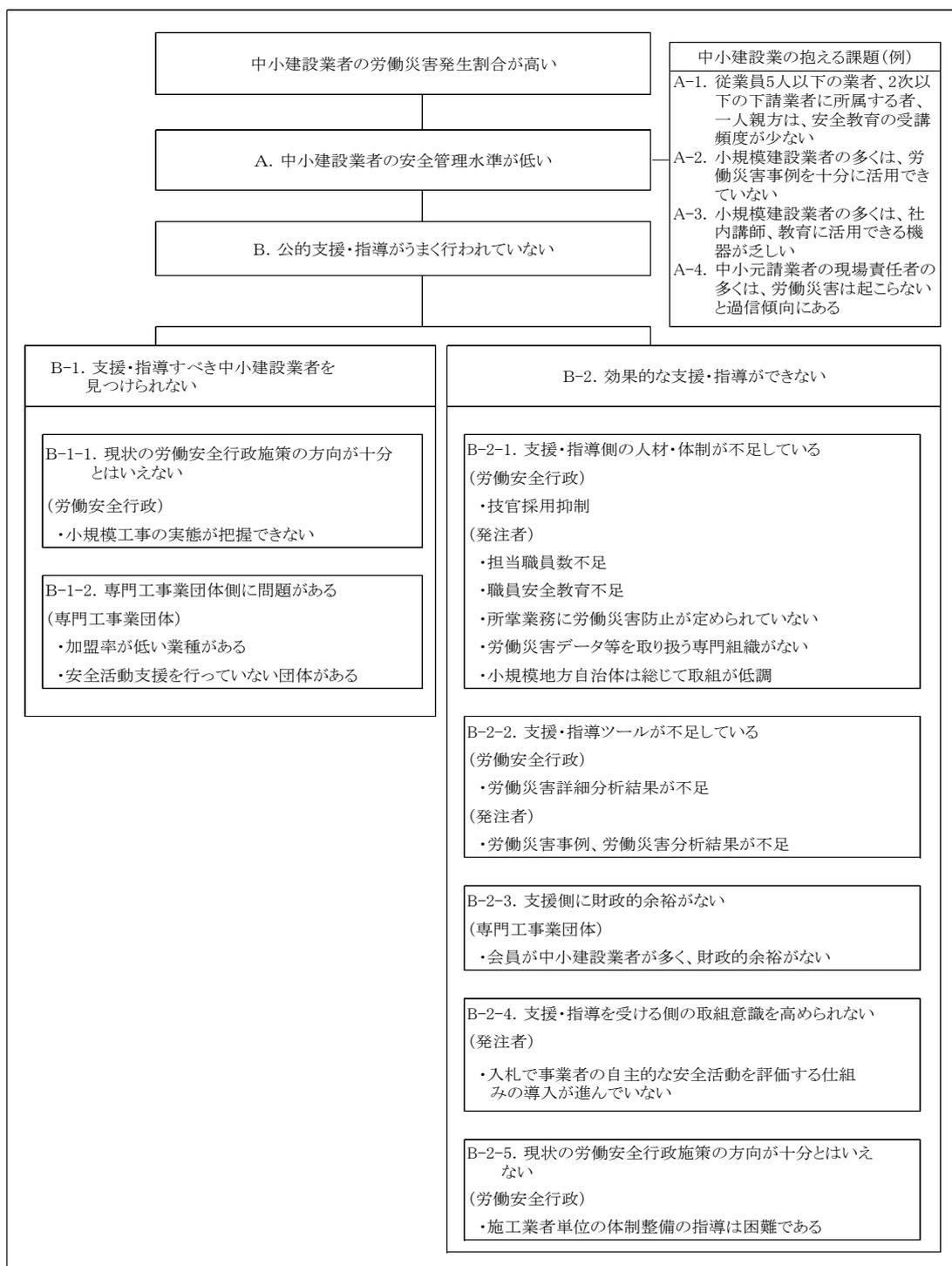


図 8.1 課題相互の関連 (再掲)

また、これら課題の解決策を見出すため、欧米諸国の労働安全衛生行政における中小企業施策の事例調査と、それら事例のわが国へ適用性を検討するため労働安全行政経験者に聞き取り調査を行ったが、その結果、それぞれの課題に対し、欧米諸国の a) 労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援、b) 中小企業の経営支援を所管する行政との連携、c) 大企業に

よる中小企業支援の仕組みづくり、d)労働安全関係法規を理解促進させる取り組み、e)企業等の依頼に応じた行政支援、f)慈善団体や中小企業等組合への支援、g)中小企業への新たな規制による労働安全推進等が参考になることが明らかとなった（図 8.2）。

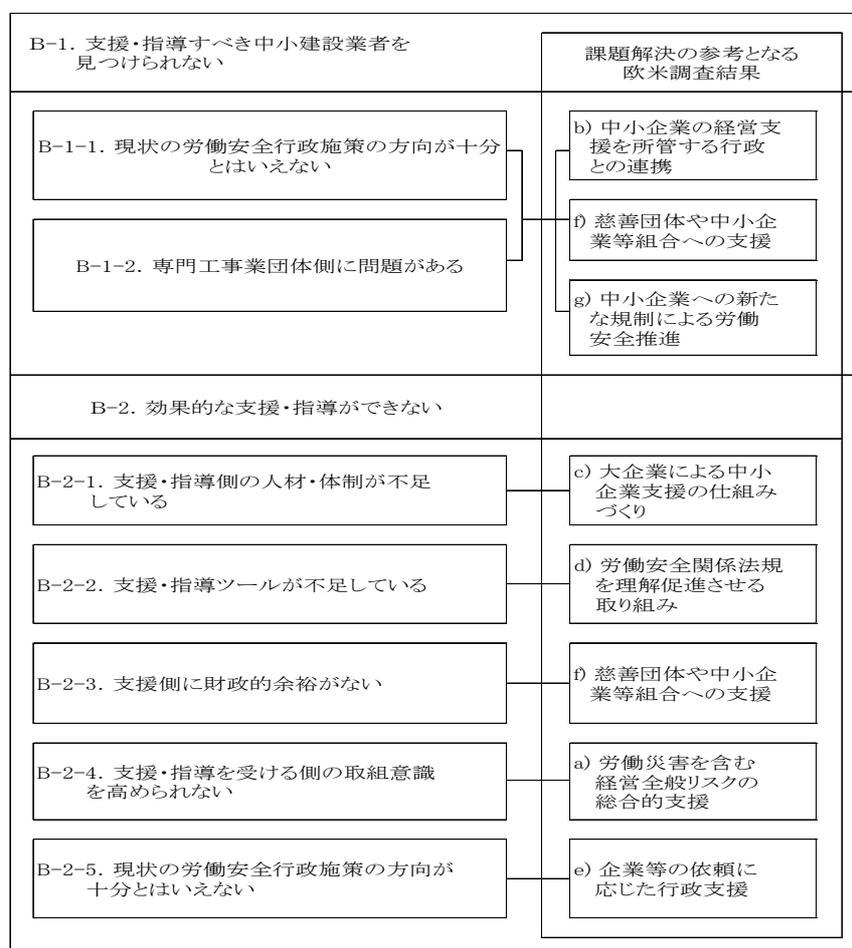


図 8.2 抽出された課題の解決策の参考となる欧米調査結果（再掲）

(2) 積み残した課題

本研究は、公的支援・指導の担い手側を調査対象としたが、労働安全行政施策の課題を抽出するには、公的支援・指導の受け手側である中小建設業者を対象に、実際の公的支援・指導に関する課題を明らかにし、担い手側と受け手側双方の課題を抽出する必要がある、この点が積み残した課題にあげられる。

8. 2 今後の研究課題

今後、本研究で明らかとなったわが国における労働安全行政施策に基づく中小建設業者

に対する公的支援・指導上の課題を解決する必要があり、そのための研究が求められる。

小規模建設工事を施工する中小建設業者に対する労働安全行政施策において、工事現場単位ではなく施工業者単位で一元的に安全管理を行う体制の整備が有効とはいえない従業員が少人数の零細業者、低次の下請業者、一人親方などは、新たな指導方策の構築が必要である。新しい指導方策としては、経営者を対象に安全講習を義務づけることがあげられる。労働安全衛生関係法令を理解していない中小建設業の経営者に対し、労働安全衛生法上の事業者の責務、講ずべき措置等の教育を制度化させることが望まれる。その安全講習では、小規模な職場は何をする必要があり、逆に何をする必要がないのかなどをわかりやすく解説し、法の遵守が企業の負担にならないことを理解促進させる教材が必要で、その開発が求められる。それには、第4章で示したイギリスの事例、新ガイドライン「労働安全衛生を簡単に」が参考になる。

これまで最も大きな課題にあげられている経営者の安全意識を高めるための方策も必要である。そのためには、経営者に対し企業経営リスクの一つに労働災害リスクがあることを理解促進させることが有効である。そのため、新たな労働安全行政施策として、「中小企業の経営支援を所管する行政との連携」、すなわち厚生労働省と経済産業省が連携し、中小企業基盤整備機構、日本商工会議所等の公的中小企業支援団体と、労働局、労働基準監督署との連携を図ることが求められる。すでに、厚生労働省は第13次労働災害防止計画において、経済産業省との連携による大手企業を中心とした労働災害防止活動の推進を掲げたが、それを中小企業レベルまで早急に拡大することが望まれる。そして、これらを効果的に推進するためには、「労働災害を含む経営全般リスクの総合的支援」のためのツールを開発する必要がある。例えば、第4章で示したフィンランドの事例「経営リスク管理ツール」（リスク管理の対象：a. 人事（労働災害含む）、b. 経営、c. 資産、d. 情報、e. 契約責任、f. 製造物責任、g. 中断、h. 輸送、i. 環境）を参考に、わが国の建設業の特性を踏まえたものを開発することがあげられる。

また、中小建設業の自主的な安全活動を促進させるため、わが国においても、「企業等の依頼に応じた行政支援」を早急に制度化する必要がある。窓口は労働局、労働基準監督署が有力となるが、法律の専門家である監督官を対象に、技術的サポートを含めた労働安全行政をバックアップする仕組みや、支援ツールの開発も必要になる。そこには、業種別・作業別の特性分析、リスクアセスメントのベースとなる各種作業に潜むリスクを対象とした労働災害詳細分析結果の提供も重要になる。

公共工事発注者においては、公的支援・指導が期待できない規模の小さい地方自治体では、入札参加資格審査等での安全評価の導入促進が望まれる。一方、規模の大きな地方自治体においては、これに加え、より積極的な支援・指導が求められる。特に、科学的で戦略的なアプローチが重要となり、過去の労働災害データベースの整備とその分析により、労働災害防止対策の優先順位づけ、リスク低減効果の高い再発防止対策の工事現場への定着などの対応が求められる。それを組織的に推進するためには、労働災害防止活動推進のための行動計

画の策定が有効である。

発注者が組織的に労働災害防止を推進すれば、受注者の労働災害防止意識は否応なく高まる。発注者が、中小建設業者に対し、同種の工事で繰り返し発生する災害とリスク低減効果の高い再発防止対策に関する情報提供などの支援を行うことにより、これまで労働災害防止には前向きな気持ちはあるものの実行が十分に伴わなかった中小建設業者の安全活動は活発になるであろう。實際上、長年にわたり、発注者自らが労働災害を防止するための行動計画を策定し、それに基づき受注者に支援・指導を行い、事故発生件数を大きく減少させた例もある。このような発注者を増やすためには、労働災害防止意識啓発方策、行動計画策定マニュアルの整備などが必要になる。

また、長期的には、わが国全体の労働災害防止意識の啓発が必要である。職場で働くすべての労働者の安全意識を向上させるためには、働き始める前段階の学校教育において、一定の労働災害防止教育を実施することが重要と考えられ、そのための教育プログラムの開発が必要になる。

今後は、このような中小建設業を対象とした労働安全行政施策を推進させるための研究を進め、建設業における労働災害の更なる防止に努めていきたい。

謝 辞

本論文は、筆者が、今後、建設業の労働災害防止をより一層減少させるためには、中小建設業を対象に重点的に労働災害防止対策を進めることが重要であると考え、このことをテーマに研究を進めてきたものを取りまとめたものです。

本論文を書き上げるにあたり、多くの方々から指導、助言、励ましをいただきました。ここに感謝の意を表します。

論文主査をお引き受けいただいた東京大学大学院工学系研究科小澤一雅教授には、感謝の念に堪えません。2年半余りの長期に渡り、研究の全体構成、各章の精査、解決すべき課題の構造の明確化、課題の分析、結論の妥当性などについて数多くの貴重なご指導をいただきました。

また、副査をお引き受けいただいた工学院大学建築学部建築学科遠藤和義教授、東京大学大学院工学系研究科古関潤一教授、東京大学大学院工学系研究科堀田昌英教授、東京大学生産技術研究所野城智也教授には、研究対象の明確化、研究成果（課題）の意味付けや課題相互の関連の明確化、結論の妥当性などについて、貴重なご指導をいただきました。

これらご指導により、科学的で深みのある論文に仕上げることができました。ここに厚く御礼を申し上げます。

また、日頃、労働安全衛生総合研究所において、数多くの研究者と、わが国の労働災害をいかに減らしていくか議論を積み重ねたことも本論文に大いに役立ちました。ここに感謝申し上げます。

最後になりますが、論文の執筆は休日になることが多く、長期にわたり、温かく見守ってくれた家族に心より感謝の言葉を捧げます。

2020年5月

著者