JOSHRC

2003 6

安全センター情報

安全センター情報2003年6月号 通巻第298号
2003年5月15日発行 毎月1回15日発行
1979年12月28日第三種郵便物認可

特集● 第10次労働災害防止計画とILO報告

写真：エアピックを用いた掘削作業で頸肩腕障害

福祉工学入門

宇土博編 著
広島文京女子大学教授

福祉工学とは、高齢者・障害者・児童福祉のための人間工学で、Ergonomics for Welfare または Ergonomics for Well-beingと言います。

機器、設備、施設を高齢者、障害者、児童の解剖学的・生理学的・心理学的特性に適合させる知識・技術を研究し応用する学問です。近年は、高齢化社会を迎えて、高齢者のための福祉工学の重要性が高まっています。

福祉工学は、このような研究を通して、高齢者や障害者の生活上の不具合を改善し、その社会参加を支援すると同時に、介護にあたる人の介護負担を軽減することを目的としています。また、障害のために容易に実現できない様々な夢を実現してゆくことも福祉工学の目的に含まれます。

福祉工学の基礎的な学問には、解剖学、生理学、心理学、工学、生体医工学などがあります。(本書より)

●目　次

第1章　福祉工学総論
第1節　福祉工学について
第2節　高齢者の特性と福祉工学
第2章　ユニバーサルデザイン
第3章　福祉ロボットの開発
第4章　食生活における福祉工学
第5章　被服の福祉工学
第6章　在宅・施設の福祉工学
第1節　自立支援のための居室の改造
第2節　老健施設・障害児学校・居室での改善
第3節　筋骨格系の保護具
第4節　職場改善の進め方
第7章　職場の福祉工学
第1節　製鉄業の事例
第2節　車産業の事例
第8章　移動手段の福祉工学
第1節　自動車について
第2節　車椅子について
第9章　遊びの工学
第10章　健康支援システム
第11章　高齢者・障害者の安全管理
第12章　福祉機器開発のための運動・動作分析手法
第13章　地域福祉システム

頒布 4,000円
ウド・エルゴ研究所
〒732-0827　広島市南区稲荷町5-11-1002号 TEL(082)568-7553

安全センター情報2003年6月号目次［全国労働安全衛生センター連絡会議　通巻第298号　2003年5月15日発行］

石綿の原則全面禁止を要望 厚労省が政令案への意見募集

石綿対策全国連絡会議の意見 …… 2

特集／第10次災防計画とILO報告書

効果・一貫性・妥当性検証し 労働安全衛生の行動計画を

第10次労働災害防止計画とILO報告書

全国安全センター事務局 … 7

ILO第91回総会第6議題：報告書

労働安全衛生分野における基準 - 関連活動 … 18

第10次労働災害防止計画・同解説通達 … 31

連載22―塩沢美代子

語りつがねばならぬこと　47

ドキュメント

アスベスト禁止をめぐる世界の動き

米・EPAのパネルがアスベスト禁止等を提言 … 51

英・1992年アスベスト（禁止）規則改正の提案 … 55

英・改正提案に対する労働組合会議の回答 … 59

各地の便り

大阪●初の石綿による心膜中皮腫認定 … 60

神奈川●エアピック掘削作業で頸肩腕障害 … 61

愛媛●パン工場労働者の手根管症候群 … 62

東京●特養ホーム寮母さんの転倒災害 … 63

関西●経営者協会メンタルヘルスケアで提言 … 64

表紙写真／エアピックを用いた掘削作業で頸肩腕障害（本文61頁に記事）

石綿の原則全面禁止を要望
政令案に石綿全国連が意見

厚生労働省は5月2日、石綿の禁止に係る「労働安全衛生法施行令の一部を改正する政令案」についての意見（パブリック・コメント）募集を公表した（6月2日必着）。内容は、「製造、輸入、使用等が禁止される物として、石綿を含有する製品のうち、押出成形セメント板、住宅屋根用化粧スレート、繊維強化セメント板、窯業系サイディング、石綿セメント円筒、断熱材用接着剤、ブレーキ及びクラッチに使用される摩擦材を追加するものとすること。」というもの。以下は、石綿対策全国連が提出した意見である。

労働安全衛生法施行令の一部を改正する政令案に対する意見

2003年5月
石綿対策全国連絡会議

1. 7種類の製品についてのみの禁止とするのではなく、使用等が許される製品を除き、原則全面禁止とすること。

今回の提案は、昨年12月12日に結果が公表された「石綿及び同含有製品の代替化等の調査」等により、現在なお石綿含有製品が存在している10種類の製品（建材5製品、非建材5製品）について、代替が困難な石綿製品の範囲を絞り込み、今後の非石綿製品への代替可能性等を検討した「石綿の代替化等検討委員会報告書」（4月4日公表）において、7種類の製品について「代替化は可能」とされたことを踏まえてなされたものと考えられる。

一方で、今回の提案に至る検討が、「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないものを除き、原則として、使用等を禁止する方向」で進められたことは、厚生労働省自身によって表明されている。したがって、提案の本来の趣旨も、7種類の製品についてのみの禁止ではなく、現に石綿含有製品が存在しているもののうち、完全に「代替化は可能」とされなかった3種類の製品を除き、すべての石綿含有製品の使用等を禁止するということにあるものと理解されるところである。

しかし、残念ながら、提案は、この本来の趣旨を反映するという意味では、不十分である。

今回の調査・検討からもれているかもしれない現存の石綿含有製品、過去に存在しすでに代替化等がなされている3,000種以上の石綿含有製品、石綿その物（原綿・バルク）、及び今後新たに登場するかもしれない石綿含有製品の使用等を確実に禁止するために、使用等が許される製品を除き、原則全面禁止とすべきである。

2. 今回の調査・検討からもれているかもしれない現存の石綿含有製品の使用等を禁止すること。

今回の提案に至る調査・検討によって、現在なお存在している石綿含有製品は網羅されているものと信じたい。それでも、今回検討された10種類の製品以外に、調査・検討の対象からもれた石綿含有製品はあるかもしれない。しかし、仮にあったとしても、それが「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないもの」とは、到底考え難い

から、そのような石綿含有製品が仮に存在していたとしても、「野放し」にされることがないように、それらの石綿含有製品の禁止を確保すべきである。

念には念を入れるということであれば、今回調査・検討の対象とされた10種類の石綿含有製品以外に、現在なお使用等しなければならない石綿含有製品が存在する可能性があるのであれば、「石綿製品の使用がやむを得ない」とする科学的根拠等を示して、意見の提出を求めるというプロセスを、パブリック・コメント手続等によって実施すればよいものと考えられる。

3. 過去に存在しすでに代替化等がなされている3,000種以上の石綿含有製品の使用等を禁止すること。

石綿は、「工業原料として広範多岐に使用され、その製品は生活のすみずみにまで及んでいるといって過言ではない。製品の種類は少なくとも3,000以上あった」と言われている（環境庁「建築物解体等に係るアスベスト飛散防止対策マニュアル」）。

過去に現実に存在したが、すでに代替化等がなされたことによって存在しなくなった石綿含有製品の種類が「少なくとも3,000以上」あったと考えられる。これらの製品については、現に代替化等が可能であったこと、現時点で使用等する必要性がないものと考えられるから、これらの石綿含有製品の使用等を禁止すべきである。

4. 石綿その物（原綿・バルク）の使用等を禁止すること。

特定の石綿含有製品の使用等のみの禁止ということだと、石綿その物（原綿・バルク）を輸入すること自体はまったく規制を受けないことになる。こうして輸入された石綿は、使用等を禁止されていない石綿含有製品を製造するために使用等されるばかりではなく、石綿その物（原綿・バルク）のかたちで使用等される可能性がある。現実に、産業廃棄物処理場で、原綿をいずこかから入手して、重金属等の吸着剤として使われている例があるなどとも伝えられている。

石綿その物（原綿・バルク）のかたちでの使用が、石綿繊維の飛散性がきわめて高く、人間・環境への有害性も大きいことは自明である。ましてや、「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないもの」とは到底考えられないことから、石綿その物（原綿・バルク）のかたちでの使用等を禁止すべきである。

5. 今後新たに登場するかもしれない石綿含有製品の使用等を禁止すること。

過去及び現在存在したことのない製品用途において石綿含有製品を使用等することは、「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないもの」とは、到底考え難い。

「石綿の代替化等検討委員会報告書」でもふれられているように、アメリカは、現時点においては、今なお一定の製品用途への石綿の使用等を許容しているが、わざわざ「新たな用途への使用」を禁止することを規定している。現在存在していない製品用途に、石綿が使用等されることはないだろうと楽観視することは危険である。

6. 吹き付け石綿を全面的に禁止すること。

吹き付け石綿は、諸外国においても禁止の最優先対象であり、また、わが国においても、飛散性の高い、より有害なものとして、労働安全衛生法令以外の大気汚染防止法、廃棄物処理法等の他の法令によっても、既存の吹き付け石綿への対処に関して、規制されているところである。

労働安全衛生法令では、特定化学物質等障害予防規則第38条の7によって、吹き付け石綿（アモサイト及びクロシドライトを除く）は「原則禁止」されていることになっている。しかし、同条自体は、作業場所の隔離と個人保護具・衣の使用等の措置を講じた場合のほか、石綿吹き付け作業に労働者を従事させてはならない、と規定しているもので、条文上は、措置を講じれば現在もなお可能である。

これは、1975年当時、「石綿等の吹き付けによらなければ建築基準法に基づく鉄骨等の耐熱性能を確保することができない」場合があったことによると説明され、現実には、関連業界によると、吹き付け石綿は1975年以降、石綿含有吹き付けロックウー

ルについても1980年以降は、使用されていないことになっている。

「現実には使用されていない」ことは、業界以外の第三者によって公正に確認された情報ではないことは別としても、法令上、製品としての吹き付け石綿等の使用等も、石綿を吹き付ける作業も、「禁止」はされておらず、その状態は、今回の提案によっても解消されない。

吹き付け石綿も禁止しないで、「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないものを除き、原則として、使用等を禁止」したとは到底言えないのではなかろうか。吹き付け石綿を全面的に禁止すべきである。

7. 石綿含有建材の使用等を全面禁止すること。

「石綿はその9割以上が建材製品に使用され」(石綿の代替化等検討委員会報告書)ているだけでなく、現在及び今後、アスベスト関連疾患のリスクが最も高くなると考えられる集団が建設労働者であること、労働者だけでなく住民・環境にも大きな影響を及ぼすものであることから、石綿含有建材の使用等を禁止することは重要である。

今回の提案は、5種類の製品の石綿含有建材がなお存在していることが確認され、5種類すべてについて石綿含有製品の使用等を禁止するという趣旨であると理解している。

また、「石綿の代替化等検討委員会報告書」が、第4部「石綿含有建材の代替可能性について」のなかで、5種類の石綿含有製品の個々について検討した後に、あらためて「6. 石綿含有建材の代替可能性について」という項目を立てて、「石綿を含有する建材製品の使用は安全確保等の点から不可欠なものではなく、かつ、技術的に非石綿製品への代替化が可能であると考えられる」と総括していることは、5種類の製品のみに限定せずに、すべての石綿含有建材の「代替化は可能」と判断しているものと読むことができる。

しかし、既述の意見と同様に、過去に存在しすでに代替化等がなされている石綿含有建材、今後新たに登場するかもしれない石綿含有建材製品、及び、例えば原綿を直接吹き付けたり、建設関連の塗料等に混入して使用する等、石綿その物(原綿・バルク)の使用等を確実に禁止するために、石綿含有建材の使用等を全面禁止すべきである。

8. 「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」以外の非建材の石綿含有製品の使用等を禁止すること。

提案に至る調査・検討のなかで存在が確認され、なおかつ完全に「代替化は可能」とされなかった製品の種類は、「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」の2製品のみである。

したがって、既述の意見と同様に、「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」以外の非建材の石綿含有製品の使用等を禁止すべきである。

9. 「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」について、温度・圧力・使用有害物等の「使用限界」及び/または原子力発電所内の特定用途等の「使用される機器の種類等」から「代替困難」の要件を特定等することによって、使用等が認められる石綿含有製品の範囲を絞り込み、それ以外の石綿含有製品の使用等を禁止するとともに、使用等が認められる石綿含有製品については、その期間を限定すること。

「石綿の代替化等検討委員会報告書」は、「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」の2種類の製品について、「代替化が可能なものがあると考えられるが、一部のものについては、安全確保の観点から石綿の使用が必要とされており、現時点で代替可能なものと代替困難なものを温度等の使用限界や使用される機器の種類等から明確に特定することは困難である」、と結論づけた。

これは、「代替が困難な石綿製品の範囲を絞り込む」という同委員会に与えられた本来の任務に照らして、まったく不本意な結果と言わざるを得ない。

同報告書によっても、「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」という同じ製品範疇の製品であっても、「代替化は可能」な製品がかなり存在していることは確認されているのであるから、「代替化は可能」な石綿含有「耐熱・電気絶縁板」、石綿含有「ジョイントシート・シール材」は禁止すべきである。

同報告書では、本文中で、「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」については、一定の範囲について、イギリスあるいはフランスにおいても「施行時期を猶予された」旨の指摘もみられる。しかし、同報告書資料4「海外の石綿の使用禁止措置の比較」をみてもわかるように、フランスではいずれの猶予措置も2002年1月1日までには廃止され、イギリスでも2005年1月1日までには廃止されることになっている。

EU（欧州連合）では、例外は、実質的に「既存の電解設備用のダイアフラム（耐用年数終了又は適当な代替物が入手できるまで）」のただひとつのみであるが、これも2008年1月1日までに行われる見直し措置によって、例外が廃止されることが見込まれている。業界関係者によると、日本においては、電解設備用のダイアフラムについては、非石綿製品に代替化済みとのことであるから、この点は問題にならない。

既存の特定の用途を指定してアスベストの使用を容認しているアメリカでも、つい先ごろ、環境保護庁が委託した調査報告書が、アスベストの全面禁止を勧告している。

EUやアメリカ等で「代替化は可能」とされているにもかかわらず、日本でだけ、代替化ができない石綿含有製品が存在するということの合理的な説明が十分になされているとは到底言い難い。

仮に「耐熱・電気絶縁板」、「ジョイントシート・シール材」について、例外―猶予措置を設けるとしても、合理的に説明される「使用限界」及び/または「使用される機器の種類」等を特定等することによって、使用等が認められる石綿含有製品の範囲を絞り込み、それ以外の石綿含有製品の使用等を禁止するとともに、使用等が認められる石綿含有製品については、その期間を限定すべきである。

10.「石綿布、石綿糸等」について、意見9による要件を満たす「シール材として使用されるか、二次的にシール材等に加工される」石綿含有製品に限定して、それ以外の石綿含有製品の使用等を禁止するとともに、使用等が認められる石綿含有製品については、その期間を限定すること。

「石綿の代替化等検討委員会報告書」は、「石綿布、石綿糸等」について、「それら製品がシール材として使用されるか、二次的にシール材等に加工されることから、シール材等の代替可能性に連動すると考えられる」、と結論づけた。

しかし、「石綿布、石綿糸等」は、仮に現時点における主要な用途がそのようなものであったとしても、およそあらゆる用途に使用できるものであり、現実に過去及び現在も使用されているのが実態である。

また、貿易統計によると、その90%以上が中国、韓国等のアジア諸国から輸入され、決して減少傾向にあるとは言えず、増加傾向を示す場合すらある。それら諸国の生産企業が、今後の日本への輸出の増加を期待し、見込んでいるという話もおりにふれて伝わっており、また、用途がシール材のみに集中しているという実態と言えるのかどうかも定かではない。

「石綿布、石綿糸等」も、石綿繊維の飛散性、それゆえに有害性の高い製品であり、また、ほとんどの用途は「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないもの」には該当しない。したがって、仮に例外―猶予措置を認めるとしても、より一層要件等を限定する必要がある。

「石綿布、石綿糸等」について、9による要件を満たす「シール材として使用されるか、二次的にシール材等に加工される」石綿含有製品に限定して、それ以外の石綿含有製品の使用等を禁止するとともに、使用等が認められる石綿含有製品については、その期間を限定すべきである。

11. 禁止は、すべての「石綿」を対象とすることとし、現行労働安全衛生法施行令第16条第1項の第4号「アモサイト」と第5号「クロシドライト」を統合して、新たに「石綿」と規定すること。

今回の提案は、労働安全衛生法第55条の製造、輸入、使用等の禁止条項を適用する「物」の範囲を定める、労働安全衛生法施行令第16条第1項を改正することを予定しているものと考える。すでに同項の第4号でアモサイト（茶石綿）、第5号でクロシドラ

イト（青石綿）が規定されているところである。

したがって、条文上は現在使用等が禁止されていないのは「石綿（アモサイト及びクロシドライトを除く）」ということになるが、他方で、現在、実際に輸入・流通等している「石綿」はクリソタイル（白石綿）のみであるともされているところである。

しかし、石綿の種類としては、アモサイト、クロシドライト、クリソタイル以外にも、アンソフィライト、トレモライト、アクチノライト等がある。したがって、具体的な条文化にあたっては、クリソタイルのみに限定して追加するのではなく、すべての種類の「石綿」として規定すべきである。

提案が「クリソタイル」ではなく「石綿」という語を用いているのは、同じ趣旨であると理解してはいるが、念を押す次第である。

具体的には、「第４号及び第５号を除く一定の石綿製品」等といった新たな項を加えて対処するのではなく、第４号「アモサイト」と第５号「クロシドライト」を統合して、新たに「石綿」と規定したうえで、意見１～10に述べた趣旨の例外―猶予措置を規定するようにすべきである。

12. 0.1%を超えて含有する製品を禁止の対象とすることとし、現行労働安全衛生法施行令第16条第１項第10号もそのように改正すること。

また、同項の第10号は、「第２号から第８号までに掲げる物をその重量の1%を超えて含有する製剤その他の物」と規定している。

今回の提案にある「石綿含有製品」も、「石綿をその重量の1%を超えて含有する製剤その他の物」のことを意図しているものと考える。

しかし、これは、含有率1%以下の石綿含有製品の使用等を認めることになるという一般的意味以上に、問題がある。なぜなら、環境省と経済産業省、それに厚生労働省自身も一部を所掌する化学物質管理促進法では、石綿を含めた発がん性の化学物質に対しては、対象化学物質を0.1質量%以上含有する製品を規制の対象としていることとの、明らかな齟齬が生じるからである。化学物質管理促進法は、PRTR（有害化学物質排出・移動登録）及びMSDS（化学物質等安全データシート）という２つの化学物質管理手段を提供しているが、いずれも対象製品の要件は、発がん物質については「0.1質量%以上含有」である。

一方、労働安全衛生法第57条でも、MSDS（化学物質等安全データシート）について規定しているが、こちらの対象製品の要件は、「使用等の禁止」の場合と同様、「１重量%超含有」である。石綿は、２つの法律によるMSDSのどちらの対象にも含まれている。

労働安全衛生法令の「１重量%超含有」という要件は、これまで、1%以下であれば積極的に規制の対象から外すという趣旨ではなく、対象化学物質が含まれているかどうかを検出することのできる限界値という意味である、と説明されてきたのではないかと理解しているところである。

そのような趣旨であるとすれば、石綿に限らず、発がん物質については、化学物質管理促進法に合わせて、「0.1%以上含有」するものを含有製品として取り扱うようにすべきである。

ちなみにイギリスの労働組合会議（TUC）が求めている「最低制限レベル」は0.05%である。

労働安全衛生法令の枠組みのなかでだけ「禁止」されたと言っても、「0.1%以上1%以下」の石綿含有製品が、現に化学物質管理促進法のもとでPRTRやMSDS等の規制の対象となり続けているという状況が続いたのでは、国際的にも国内的にも、「国民の安全、社会経済にとって石綿製品の使用がやむを得ないものを除き、原則として、使用等を禁止」が実現したとは、到底言い難い。

13. 製品によって禁止の実施時期に差を設けずに、遅くとも2005年１月１日までに禁止を実施すること。

今回の提案では、禁止の実施時期についてはふれられていないが、一日も早く実施するべきである。可及的速やかに労働安全衛生法施行令の改正を行うことはもとより、施行までの間に周知期間を設けたとしても、どんなに遅くともEUがデッドラインとして設定している、2005年１月１日までに禁止を実施すべきである。 （→30頁下に続く）

効果・一貫性・妥当性を検証し労働安全衛生の行動計画を

第10次災防計画とILO報告書

全国安全センター事務局

厚生労働省は、3月24日、2003～2007年度の5年間を計画期間とする「第10次労働災害防止計画」を公示した（31頁以下に全文掲載）。1958（昭和33）年に「産業災害防止総合5か年計画」が策定されてから、半世紀—50年という節目を迎えることになる。なお、同計画を解説し、また、個別に21の業種の「業種別労働災害防止対策」を示した通達（基発第0324004号、41頁以下に掲載）も発出されている。

一方、既報（2002年9月号10頁、12月号22頁）のとおり、国際労働機関（ILO）は、今年6月の第91回総会において、「労働安全衛生分野におけるILOの基準—関連活動：当該活動の行動計画の推敲をめざした討論のための綿密な研究」を一般討議議題として設定している。

この討議の基礎となる報告書が、4月にILOのウエブサイト上に公表された（http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-vi.pdf）。プレプリント（前刷り）版で、「編集上のマイナーな変更がありうる」とされているが、調査結果の詳細を除いてもPDFファイルで211頁という部厚なものである。本文は5章＋結論からなるが、「はじめに」と「結論」及び各章のまとめの「予備的な結論」の部分のみを18頁以下に訳出、紹介した。

ふたつの文書を比較しながら検討することは、今後のわが国の労働安全衛生のあり方を考えるうえで、意味があることと思われる。

国の労働安全衛生方針

まず、「労働災害防止計画」自体を国際的文脈からとらえれば、国の労働安全衛生に関する方針を明示するものとして、また、最近の戦略重点とされている、労働安全衛生管理（マネジメント）のためのシステム・アプローチにおける、トップが方針を明示するということを、国レベルで実践しているものとしても、評価されるべきであろう。

そのうえで、第9次労働災害防止計画策定にあたって、私たちが行った以下の提言（1998年3月号参照）は、今なお有効と考えられるので、再掲しておく。

① 労働災害防止計画は、労働安全衛生法第6条の規定に基づいて、厚生労働大臣が労働政策審議会の意見をきいて定めることとされているが、

次の②③に述べるような理由から、雇用対策基本計画のように、国が定める＝閣議決定に格上げすることが望ましい。

② 死亡災害の首位である交通災害は国土交通省（旧運輸省）、墜落災害は国土交通省（旧建設省）と地方自治体及び公団等、放射線障害は旧科学技術庁等、他省庁とも関係があるが、それらとの協力についても何らふれられておらず、関係省庁との協力も内容に追加することが望ましい。

③ 国家公務員（人事院）、船員（国土交通省）、鉱山労働者（経済産業省）、非現業の地方公務員（総務省）、教育公務員（文部科学省）も含めた日本のすべての労働者を対象にした「労働災害防止計画」として、策定することが望ましい。

さらに、「労働災害の防止」だけでなく、「労働者の健康の増進」や「快適な職場環境の形成促進」をカバーしたものにはすでになっているかもしれないが、労働安全衛生と環境の包括という面では、やはりいまだ改善の余地があるといわざるを得ない。これらの提言が取り入れられることになれば、計画の名称を変更することも必要になってくるだろう。

第1-5次計画（1958-1982年度）

10次にわたる労働災害防止計画が、各々の計画期間に掲げた主要目標を、10頁に掲げる（各次計画の内容は、安全衛生情報センターのホームページ（http://www.jaish.gr.jp/anzen/html/select/anhr00.htm）でも入手できる）。

第1次（1958-1962）計画では、休業8日未満を含む死傷災害件数の増加傾向から5年後の件数及び経済的損失額を予測し、それを半減させることを目標に掲げた。

結果的には、災害発生件数の絶対数では予測数を2割も上回る結果となったが、第2次（1963-1967）計画では、「労働者千人当たり死傷発生率は、計画の設定当初に比し、かなりの改善をみるに至った」と評価し、あらためて、1961年における労働者千人当たり死傷発生率を、計画期間の5年間におおむね半減させることを目標に掲げた。

第3次（1968-1972）計画では、労働者千人当たり死傷発生率も増加傾向を示していたものの、「過去2度にわたる産業災害防止5か年計画は相当の成果をあげてきた」が、「決して満足すべき状態には達していない」と評価。労働災害の発生率を全般として5か年間に少なくとも3割減少させることを目標に掲げ、製造業、運輸業においては、（労働者千人当たり死傷発生率に代えて?）労働時間を考慮し災害の度数率（百万延労働時間当たり死傷者数）に着目するものとし、また、労働者の季節変動が多いことを考慮して、建設業においては5年間に災害件数を2割程度減少、林業においては1.5割程度減少、土石採取業では1割程度減少させるという、業種別の目標も掲げた。

第4次（1973-1978）計画では、災害の度数率や労働者千人当たり死傷発生率に即した評価は一切示されずに、「わが国の労働災害は、昭和36（1961）年をピークとしてその後減少の傾向にある」等と述べられている。

図1「労働災害・職業病の推移」（次頁）をご覧いただきたい。死亡災害数及び休業8日以上死傷災害数の推移をもって、「1961年をピークとしてその後減少の傾向」と言っているのであろうが、長期的にみれば、むしろこの時期は、（とくに「労災隠し」が相対的に難しいと考えられる死亡災害において）なかなか減少傾向が見られずに「高原状態」にあった時期と評価した方が適切であることがおわかりであろう。

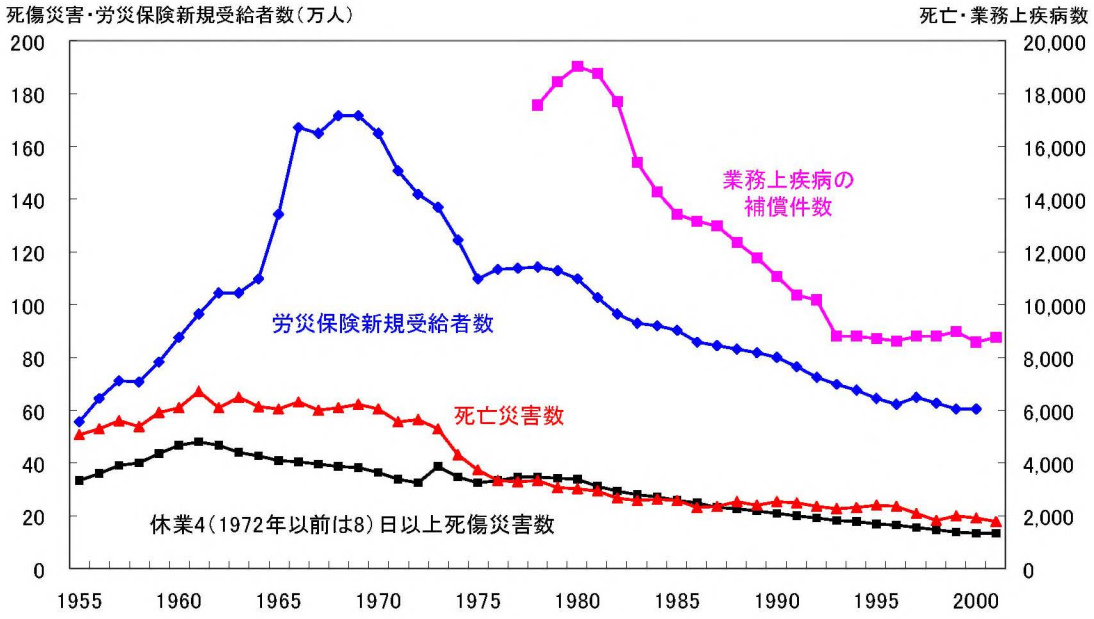
第3次計画の最終年に当たる1972年に労働安全衛生法が制定されたわけであるが、むしろ、その後のわずか10年間ほどで、死亡災害の発生件数を半減させたことが、わが国の労働災害の推移の著しい特徴になっているのである。

しかし、そこに至るまでの期間の第1～3次（1958-1972）計画において、労働災害を減少させるための数値目標の設定、及び不十分ではあるが一定その評価に、苦労をした形跡がうかがわれることは指摘しておいてよいのではなかろうか。

むしろ、第4次計画以降の方が、そのような努力がおなおざりにされてきたと感じるのである。

第4次（1973-1978）及び第5次（1979-1982）計画の期間中は、それでも死亡災害の大幅減少の成

図１　労働災害・職業病の推移



果に安穏とすることができたかもしれないが、第６次計画以降の期間においては、第３次計画期間以前と同様の「停滞」あるいは少なくとも減少ペースの鈍化が続いているというのが、わが国の労働災害の推移の正しい見方であると思われる。

第６次（1983-1988）計画では、正しく、以下のように指摘している。「特に、昭和47年の『労働安全衛生法』制定以降の10年間においては、労働災害防止のための最低基準を守るだけでなく、より高い安全衛生水準の向上をめざして関係者が努めてきた。その結果、死亡者数が半減するなど労働災害はこの10年間に大幅に減少することができた。しかし、労働災害により、今なお死亡者3,000人を含め年間100万人を超える労働者が被災している。しかも最近の推移をみると労働災害の減少傾向に鈍化がみられ、特に重度の障害を残す者の増加傾向の兆しや、一時に多数の死傷者を伴う重大災害の横ばい傾向がみられるほか、労働災害発生率の規模別・業種別・年齢別等の格差の広がりの問題が存している。また、職業性疾病も減少をみつつあるとはいえ、重度の健康障害も跡を絶たず今後の動向は予断を許さない状況にある」。

第6-10次計画（1983-2007年度）

「労働災害の総件数減少の数値目標」は、第６次（1983-1987）と第７次（1988-1992）計画では「30%」、第８次（1993-1997）計画では「25%」、第９次（1998-2002）と今回の第10次（2003-2007）計画では「20%」へと、何の説明もされないまま次第に引き下げられ、なおかつ、それすら達成できずにいることの評価も総括もなされないできている。

「労働災害の動向」について、各次計画は次のように述べている。

第４次（1973-1977、3割減少目標）

「いまなお5,500人にのぼる死亡者を含め150万人に及ぶ死傷者を出している。職業性疾病は…最近では年間３万人前後を数えている。」

第５次（1978-1982、数値目標示されず）

「いまだ労働災害により年間110万人（前掲の数字と比較すると26.7%の減少＜３割）を超える死傷者をみて」いる。

労働災害防止計画の主要目標

計画	期間	主要目標
第1次	1958-1962	災害（休業8日未満を含む死傷）発生件数を半減（5年後の予想件数を半減）
第2次	1963-1967	労働者千人当たり死傷発生率をおおむね半減（1961年と比較）
第3次	1968-1972	①労働災害の発生率を全般として5か年間に少なくとも3割減少させる（製造業、運輸業では度数率に着目、建設業で2割、林業で1.5割、土石採取業で1割） ②死亡者数は半減させる（業務上の交通災害は別枠扱い） ③職業性疾病については、鉛中毒、有機溶剤中毒、じん肺の減少を図り、一定の有毒物の中毒等は絶滅を目標とする
第4次	1973-1977	①特に死亡及び重大災害の減少に重点を置き、労働災害の発生率を全体として概ね3割減少させる ②職業性疾病については、在来型の慢性疾病の新規発生を大幅に減少させるとともに、急性の中毒については発生を半減、一定の障害については絶滅をはかる
第5次	1978-1982	①死亡災害及び大型災害の大幅な減少を図る ②在来型の労働災害の減少を図る ③職業がん等の職業性疾病の大幅な減少を図る ④中小企業特に下請事業場における労働災害の減少を図る ⑤中高年齢労働者の安全を確保するとともに、健康の保持増進に努める
第6次	1983-1987	①死亡災害及び重大災害の大幅な減少を図るとともに、労働災害全体のおおむね30%の減少を図る ②職業性疾病を予防するため、適正な作業環境等の確保を図る ③中高年齢労働者の総合的な健康の保持増進を図る ④産業用ロボット等新たな技術の導入に対応して、安全衛生の確保を図る
第7次	1988-1992	死亡災害、重大災害及び重篤な職業性疾病の大幅な減少を期するとともに、労働災害の総件数のおおむね30%の減少を図り、労働者の安全と健康を確保する 《重点対策》 ①安全衛生に係る事前評価体制の確立 ②心身両面にわたる積極的な健康の保持増進対策の推進 ③適正な作業環境管理の推進 ④機械設備の安全化の促進 ⑤中小規模事業場における安全衛生活動の促進
第8次	1993-1997	死亡災害、重大災害及び重篤な職業性疾病の大幅な減少を期するとともに、計画期間中の労働災害の総件数のおおむね25%の減少を図るほか、労働者の心身両面にわたる健康の積極的な保持増進及び快適な職場環境の形成を図る
第9次	1998-2002	①死亡災害については、年間2,000人台で一進一退を繰り返している現状を打破し、その大幅な減少を図る ②労働災害総件数を20%減少させる ③じん肺、職業がん等の職業性疾病の減少、死亡災害に直結しやすい酸素欠乏症、一酸化炭素中毒等の撲滅を図る ④産業保健サービスの充実等労働者の健康の保持増進及び快適な職場環境の形成を推進する
第10次	2003-2007	①労働災害による死亡者数の減少傾向を堅持するとともに、年間1,500人を大きく下回ることを目指し、一層の減少を図る ②労働災害総件数を20%以上減少させること ③じん肺、職業がん等の重篤な職業性疾病の減少、死亡災害に直結しやすい酸素欠乏症、一酸化炭素中毒等の撲滅を図る ④過重労働による健康障害、職場のストレスによる健康障害等の作業関連疾患の着実な減少を図る

労働災害防止計画の労働災害削減目標

計画	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
期間	(半減)	(半減)	(3割減少)	3割減少	数値目標無	30%減少	30%減少	25%減少	20%減少

死亡災害総件数の推移

計画	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
期間	1958-1962	1963-1967	1968-1972	1973-1977	1978-1982	1983-1987	1988-1992	1993-1997	1998-2002
第1年次	5,368	6,506	6,088	5,269	3,326	2,588	2,549	2,245	1,844
第2年次	5,895	6,126	6,208	4,330	3,077	2,635	2,419	2,301	1,992
第3年次	6,095	6,046	6,048	3,725	3,009	2,572	2,550	2,414	1,889
第4年次	6,712	6,303	5,552	3,345	2,912	2,318	2,489	2,363	1,790
第5年次	6,093	5,990	5,631	3,302	2,674	2,342	2,354	2,078	1,658
期間総数	30,163	30,971	29,527	19,971	14,998	12,455	12,361	11,401	9,173
対前期比		102.7%	95.3%	67.6%	75.1%	83.0%	99.2%	92.2%	80.5%

休業4(8)日以上の死傷災害総件数の推移

計画	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
期間	1958-1962	1963-1967	1968-1972	1973-1977	1978-1982	1983-1987	1988-1992	1993-1997	1998-2002
第1年次	401,760	440,547	386,443	387,342	348,826	278,623	226,318	181,900	148,248
第2年次	435,017	428,558	382,642	347,407	340,731	271,884	217,964	176,047	137,316
第3年次	468,139	408,331	364,444	322,322	335,706	257,240	210,108	167,316	133,948
第4年次	481,686	405,361	337,421	333,311	312,844	246,891	200,633	162,862	133,598
第5年次	466,126	394,627	324,435	345,293	294,219	232,953	189,589	156,726	125,918
期間総数	2,252,728	2,077,424	1,795,385	1,735,675	1,632,326	1,287,591	1,044,612	844,851	679,028
対前期比		92.2%	86.4%		94.0%	78.9%	81.1%	80.9%	80.4%

※1972年以前は「休業8日以上」

労災保険新規受給者総数の推移

計画	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
期間	1958-1962	1963-1967	1968-1972	1973-1977	1978-1982	1983-1987	1988-1992	1993-1997	1998-2002
第1年次	706,599	1,043,085	1,716,678	1,370,470	1,142,928	929,841	832,335	695,967	625,427
第2年次	781,354	1,097,505	1,715,006	1,245,258	1,130,621	921,400	818,007	674,526	602,853
第3年次	873,547	1,340,702	1,650,164	1,099,056	1,098,527	901,855	797,980	665,043	603,101
第4年次	966,133	1,672,847	1,506,176	1,131,586	1,027,477	859,220	764,692	654,855	(550,000)
第5年次	1,045,941	1,649,348	1,419,630	1,138,808	963,496	846,508	725,637	649,404	(550,000)
期間総数	4,373,574	6,803,487	8,007,654	5,985,178	5,363,049	4,458,824	3,938,651	3,339,795	2,931,381
対前期比		155.6%	117.7%	74.7%	89.6%	83.1%	88.3%	84.8%	87.8%

※2001、2002年度の数値は仮に「55万人」とした。

第6次(1983-1987、30%の減少目標)

「今なお死亡者3,000人を含め年間100万人(同前9.1%の減少)を超える労働者が被災している。」

第7次(1988-1992、30%の減少目標)

「今なお労災保険新規受給者数

業務上疾病の補償総件数の推移

計画	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
期間	1978-1982	1983-1987	1988-1992	1993-1997	1998-2002
第1年次	17,576	15,389	12,337	8,814	8,811
第2年次	18,447	14,266	11,800	8,783	8,969
第3年次	19,013	13,420	11,045	8,713	8,583
第4年次	18,767	13,144	10,366	8,624	8,741
第5年次	17,678	12,982	10,162	8,794	
期間総数	91,481	69,201	55,710	43,728	35,104
対前期比		75.6%	80.5%	78.5%	

で年間約81万人（同前19.0%の減少＜30%）に達しており、約2,300人の尊い人命が失われている。」

第8次（1993-1997、25%減少目標）

「今なお、年間約71万人の労働者（同前12.3%の減少＜30%）が労働災害により被災し、そのうち約2,500人が死亡しているとともに…4日以上の休業を要する疾病が年間約12,000件発生している」。

第9次（1998-2002、20%以上減少目標）

「今なお、年間60万人（同前15.5%の減少＜25%）もの労働者が被災し、死亡者も2千人を超えている。」

第10次（2003-2007、20%減少目標）

「今なお年間約55万人（同前8.3%の減少＜20%）もの労働者が被災し、死亡災害は2,000人を下回るようになったものの、千人台の後半で推移して」いる。

今回、第10次計画を解説した基発第0324004号では、「20%以上減少とは、第9次の計画期間である5年間に発生した休業4日以上の死傷災害の総件数と本計画の期間中に発生する休業4日以上の死傷災害の件数を比較するものであること」、としていることが判明した。

これまでこのような解説通達が公表されたことはなかったので、過去の取り扱いはわからないが、上述の抜き書きや「労働災害の総件数」の字義に照らせば、休業4日以上の死傷災害の件数ではなく、労災保険の新規受給者数ないし休業4日未満を含めた死傷災害の件数でみる方がふさわしいことは言うまでもない。

前頁の表を比較するとおわかりのとおり、労災保険新規受給者数で比較するよりも、休業4日以上の死傷災害件数で比較した方が減少率が高くなる。第9次計画の「20%以上減少」という目標は、休業4日以上の死傷災害の件数でみると「19.6%減少」と、「何とか達成に近い」とも言えそうである。

減少率を少しでも大きく見せたいという作為が感じられるのと同時に、労災補償行政のデータではなく労働安全衛生行政のデータに固執するという縦割り行政の弊害も垣間見える。

「記録・届出・統計」の問題

労働安全衛生規則第97条に基づき、事業者が労働基準監督署に提出しなければならない「労働者死傷病報告書」は、休業4日以上の死傷災害は「遅滞なく」、休業4日未満の死傷災害は3か月分をまとめて翌月末までに、届け出なければならないこととされている。労災保険の休業補償給付の支給対象も、休業4日以上の死傷病を対象としているが、休業4日以上の死傷災害件数で比較するということは、基本的に、この事業主が届け出た「労働者死傷病報告書」に基づくデータを用いるということにほかならない。

「労働災害の総件数」をみるならば、休業4日未満の死傷災害に関する「労働者死傷病報告書」に基づくデータも含めればよいと考えられるが、そのようなデータはまず公表されていない。厚生労働省自身が、休業4日未満の「労働者死傷病報告書」の届出状況は、実態を反映していないと考えているのだろう。

本誌では再三ふれてきたように、事業主の届出には基づく統計と労災補償決定に基づく統計の間には、微妙な食い違いが存在している。休業4日未満の届出件数が公表されていないため、総届出件数と労災保険新規受給者総数を比較することができないのだが、公表されれば、補償件数の方が届出件数を大きく上回っていることだろう。

職業病に関しては、届出件数と補償件数を一部比較することが可能である。

第9次（1998-2002）計画では、「じん肺。職業がん等の職業性疾病の減少、死亡災害に直結しやすい酸素欠乏症、一酸化炭素中毒等の撲滅を図る」ことも目標に掲げられたが、じん肺、職業がんの届出件数と補償件数の推移を、図3、4（次頁）に示した。

職業がんの場合は、おそらく退職後の発病が多いことが原因だろうが、届出件数はほとんどない。届出件数を使っていたのでは、現状も目標の達成状況の把握もできないことになる。

一酸化炭素中毒は、1997年度24件→2000年度28件（2001年度分未入手）、酸素欠乏症は「労働衛生のしおり」所収の数字で、1997年度25件→2001年度15件、というデータがある。

職業性疾病に関しては、目標が達成できなかっ

たことは、明らかであろう。

「労働災害・職業病の記録・届出・統計」は、昨年のILO総会の議題のひとつであり、「1981年の職業上の安全及び健康に関する条約の議定書」及び「職業病一覧表及び労働災害・職業病の記録と届出に関する勧告」が採択されたところである(2002年8月号参照)。これらの議定書・勧告やそれをめぐる国際的な議論に関する言及が一切ないことも、今回の第10次労働災害防止計画の際立った特徴のひとつである。

また、第9次計画に際しても指摘したことだが、第10次計画においても、「労災隠し」に関する言及も一切ない。たびたびふれているので具体的なことは書かないが、労災隠しや過少報告(under reporting)の問題は、いずれの国にも存在している問題であり、その解消・改善への取り組みを、国の労働安全衛生方針のなかで明示できないことの方を恥じるべきである。

評価を踏まえた施策の実施

いずれにしろ、掲げた目標の達成状況を評価・総括して、次期の計画に生かすということが、重要であることは間違いない。

私たちは、第9次計画策定にあたって、第8次計画の目標が達成できなかった理由、総括を示し、それを踏まえた第9次計画であるべきである。また、「労働災害総件数の20%減少」という目標の具体的根拠を積み上げて示すことを提言したが、受け入れられなかった。

さらに、2001年3月に、「厚生労働省政策評価実施要領(案)」のパブリック・コメント手続が行われた際に、「労働災害防止計画」や毎年度の「労働基準行政運営方針(現在の「地方労働行政運営方針」)等に掲げられた具体的目標を、「政策評価の対象」とすることなどの提言を行った。これに対する厚生労働省の回答は、「どのような政策・施策・事務作業を、いつどのような方式によって政策評価を行うのが適切かということについては、現在、検討を行っているところ」、「今後さらに検討を進めていきたい」、「政策評価においては、実績評価において設定した施策目標や評価結果等は公表することとしている」、など実体のないものだった。

図2　業務上疾病認定件数の推移

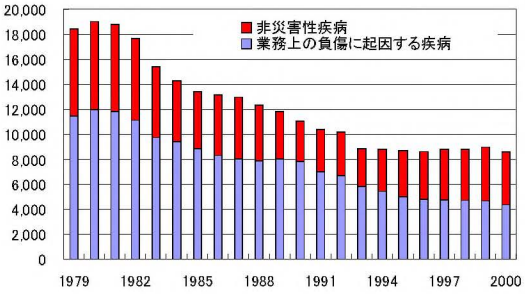


図3　じん肺とその合併症の推移

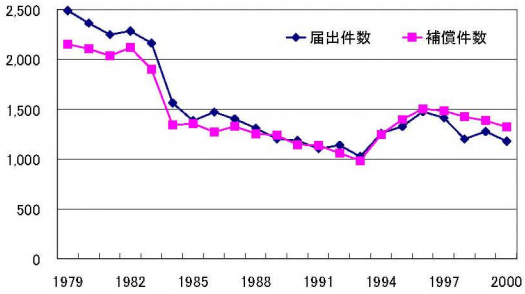
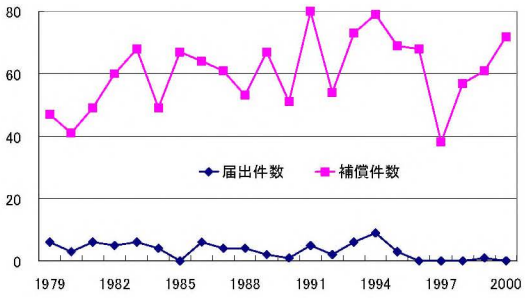


図4　職業がんの推移



第10次計画では、その末尾に「評価を踏まえた施策の実施」という項目が設けられ、「労働者の安全と健康の確保に関する施策についても既に一部実施しているところであるが、…安全衛生の施策に係る適切な評価の方法を検討し、的確な評価を実施することにより、施策の効率的かつ効果的な実施を図る」、とされた。

前半の記述は、すでに公表されている2001・2002年度に実施した政策評価の結果のことをさすものと

思われる（http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/index.html）。ところが、とりわけ労働安全衛生の政策評価の内容をみると、何とも喫かわしくなってくる。研修会等の開催回数や参加者数等が、実質のある評価もなしにただ示されているだけといっても過言ではない。「労働災害防止計画」が掲げた災害件数の減少目標やその実績等については、一切検討すらされておらず、労働時間対策でまがりなりにも年間総実労働時間数等の推移が示されていることと比べてもお粗末である。労災補償関係も似たようなものであるが、これが「政策評価」と言えるのか、抜本的な検討が必要であろう。

ちなみに、4月号で解説した「じん肺有所見者に発生した肺がんの労災補償上の取扱い」を変更するにあたり、「その労災保険財政上の影響を検討・予測した文書一切」の開示請求を行ったところ、5月2日付けで、「開示請求に係る行政文書を保有していない」という理由で、不開示の決定通知書がとどいた。認定基準を改正するにあたって、認定件数がどれくらい増えるかなどの検討を一切行っていないというわけであるが、信じられるだろうか。（不開示決定を出すと手数料の300円が返ってこないので、請求を取り下げないかとの打診があったが、記録に残しておくため、決定を求めたものである。）

前述のように、解説通達で比較方法を具体的に示した「労働災害総件数の減少目標」の達成状況からはじめて、その名に値する「評価を踏まえた施策の実施」を行ってほしいものである。

労働安全衛生の統合的な検証

以上、目標の達成状況の評価を行うことについて長々と述べてきたのは、そのこと自体の大切さももちろんではあるが、そうすることによって、「減少傾向が鈍化」ないし部分的には増加傾向すら示すことすらある労働災害・職業病の発生状況が20年以上続いているなかで、国の労働安全衛生方針を抜本的に見直す必要性を強調したいがためであった。

その点で、今年のILO総会における討議の目的は、「労働安全衛生分野における基準（法令と置き換えてよい）及びそれに関連した諸活動の効果、首尾一貫性及び妥当性を検証することにより、それらの効果を増大させる方向を探ろうとするもの」であって、まさにうってつけのテーマなのである。

まず何よりも、法令及びそれ以外の様々な諸活動（ガイドラインや行政指導、技術協力や情報の普及等）の効果、首尾一貫性及び妥当性を検証して、労働安全衛生活動総体の統合されたかたちでの効果を増強しようというILOの試みは、まさにわが国にとっても必要な課題ではなかろうかと考える。それは何も「労働災害防止計画」というかたちでなされなければならないという必然性はないものの、同計画が10次—半世紀を迎えることとなったことがひとつの契機となれば幸いである。

分野横断的な労働安全衛生方針

全面展開するだけの準備はないし、ILO総会でどのような議論がなされるのかも注目しているのだが、ILOも日本も共通の課題を抱えていることを確認し、わが国の労働安全衛生のあり方を考えるうえ重要性の高そうないくつかのポイントを指摘しておきたい。

まずは、国の活動総体はもちろんのこと、（厚生）労働行政の分野に限ってみても、労働安全衛生が関連する様々な分野横断的な諸課題や活動分野が存在しているということである。

様々な課題・活動分野の中における労働安全衛生の首尾一貫性を確保する戦略の必要性が指摘されている。言い方をかえて、労働安全衛生を様々な課題・活動分野の中における主流（メインストリーム）に組み込む、あるいは国及び企業レベルにおける労働安全衛生の優先順位を引き上げる、などという言い方もされている。

関連する一般的な提言として、強力かつ持続的な安全文化を構築するための手段として、学校でのカリキュラムと一般教育システムに、労働安全衛生、とりわけハザードとリスクという概念を導入すること、が提案されていることも、興味深い。

日本でも、例えば、事故災害の多発に危機感を持ってまとめられた1999年12月の「事故災害防止対策会議報告書」（2000年8月号50頁参照）において、「安全文化」の創造等に向けて、省庁の垣根

を超えた取り組みの必要性が指摘され、その中では、学校教育等の場における安全教育の充実も指摘されている。

しかし、かけ声だけにとどまって、実際的な行動がついていっていないという面があることは否めないのではなかろうか。

7-8頁で、災害防止計画に関して提言した事項は、分野横断的なコンセプトの発展に沿ったものであるとも言える。

法律・行政文書及び活動の統合化

ILOで言えば、条約・勧告とその促進、実施要領[code of practice]、ガイドライン、技術協力や情報の普及。日本の労働行政で言えば、法令とその周知・遵守、告示、指針、行政通達、各種行政指導や行政サービス(技術協力や情報の普及も含まれる)等々、ILOにしろ国にしろ、労働安全衛生活動そのものも、拡張してきていることは共通している。また、拡張されてきた様々な文書・活動等が、「細分化され、分散化してきている」ことも共通の課題だろう。

さらに、ILO報告書で、「公的な規制システムと自主的なイニシアティブとの間の適切なバランスを確立する必要がある」と指摘され、第10次労働災害防止計画が、「労働安全衛生関係法令に規定された最低基準としての労働災害防止措置を履行するだけではなく、自主的な安全衛生活動を体系的かつ積極的に展開…(する)…必要がある」と述べているのも、共通の問題意識に立ったものであろう。

様々な法律・行政文書や国及び労使の自主的な取り組み等々の相互の関連を明確にして、統合的な戦略が立てられる必要があることは言うまでもないことだろう。

この点ではまず、日本の場合、ILOや欧米諸国と比較しても、様々な法律・行政文書の性格づけ及び活用方法等が整理されていないきらいがある。

例えば、同じ「ガイドライン」と言う名称であっても、告示、指針あるいは通達で示されているものなど様々で、それらがどのような性格づけのもとで整理されているのかは、必ずしも明らかではない。また、それらを促進する裏づけや効果の判定方法等も明らかでないことから、「罰則付きでないガイドラインや行政指導は所詮役に立たない」という一面的な批判を招きやすくもなっている。

他方で、罰則付きの法令による最低基準が明示されていながら、処罰—とりわけ刑事罰の適用が不十分、むしろ後退しているのではないかという指摘もある。「労災隠し」問題に現われているように、「監督行政がなめられている」のである。

様々な法律・行政文書の性格づけ及び活用方法等を整理して、統合的な戦略を確立することは、とりわけ日本にとって緊急の必要事である。

確固とした枠組み法令の必要性

ILOでは、「基準の改訂方針に関する作業部会」が、基準・勧告のレビューを行って、最新化(up-to-date)済みのもの、改訂が必要なもの、時代遅れ(outdated)のもの、情報収集が必要なもの、その他、結論に至らなかったもの、に分類している。

そのうえでさらに、今回の報告書は、「基準という形式、それらがカバーする課題及び促進方法を取り扱うための、新たな基準設定のクライテリア及び方法論の検討を必要としているか」、「実施要領及びガイドラインの推敲、最新化及び推進のための方法論及びクライテリアの策定」は必要か、と問いかけているのである。

法令その他行政文書の策定、改訂、推進のための方針論議は、日本で必要はないだろうか。

ILOの労働安全衛生分野の基本条約は、1981年の労働安全衛生条約(第155号)である。この条約は、前記作業部会によっても「最新化済みの条約」とされているのだが、今回の報告書では、それでも「国の労働安全衛生システムの枠組みを規定するためのいくつかの基本的な要素を含んではいるものの、それが果たそうと意図された中心的な機能を獲得しているようには思われない。…国の労働安全衛生システムの管理・運営に求められる基本的な土台を規定する—確固とした労働安全衛生マネジメントシステムのための枠組み文書の策定についての検討」の必要性を指摘している。

1972年に制定されたわが国の労働安全衛生法

は、ILO第155号条約を批准できる内容にも達していない。本文でみたように、法制定からわずか10年間で、死亡災害の半減をもたらした功績を高く評価するにせよ、その後の20年に及ぶ労働災害減少傾向の停滞状況の中で、基本的な法令の枠組みを抜本的に見直す必要に迫られているのは、むしろ日本においてであると言わなければならない。

「歴史的発展」を踏まえた法令改正

ILO報告書では、現在の基準が、労働安全衛生に関する原則やルール、詳細な規範的解決策等が言わばごちゃまぜになったものになっていることを指摘。「職場における既存の及び現出しつつあるハザーズに対処する方法の歴史的発展を反映、例証するという観点からすると、一貫性を欠いている面がある」ということを、枠組み文書作成の必要性の理由としてあげている。

「歴史的な発展」の内容に関しては、以下のような内容が記述されている。

「法技術上の観点」からは、ルールからポリシー（方針）へ、詳細・厳密な規定からプロセスに重きを置いた規定への転換、

「より本質的な観点」からは、保護から予防・リスク・アセスメントへ、

「最も最新の重要な変化」は、労働・安全文化や労働観のリニューアルなどの分野横断的なコンセプトの発展、「より直近では」、技術的ルールから完全に機能的なマネジメントの枠組みを要求する、システムに基づいたアプローチへの転換、等々である。

「最新の労働安全衛生基準は、明らかに、使用者及び労働者・労働者代表各々の役割、責任及び協力を反映している」とも述べられているが、わが国の労働安全衛生法令の抜本的見直しにあたっては、まず、この労働安全衛生の担い手の役割―権利・義務等の枠組みを明定する必要がある。すなわち、

① 使用者の包括的責任
② 労働者・労働者代表の権利
③ 有効な労働安全衛生サービス等の役割

を法令上明記することである。

そのうえで、この間の「歴史的発展」の核心は、やはり「システム・アプローチ」に象徴されるだろう。

システム・アプローチの導入

ILO報告書では、「一般的な規制活動の領域では、法令上の要求事項の適用を改善し、それらを新たなリスクをカバーするように拡張し、要求事項の履行を合理的にするための効果的な手段としての、企業レベルにおける労働安全衛生マネジメントのためのシステム・アプローチに戦略上の焦点が置かれている」。

また、「労働の世界においては、すべてのレベルにおける労働安全衛生マネジメントシステムの統合が、強力かつ持続的な安全文化を構築するうえでの有効な道として、ますます認知されるようになっている」、とも述べている。

システム・アプローチ―労働安全衛生マネジメント・システムについては、わが国の労働災害防止計画においても、第9次計画で、「新しい視点に立った安全衛生管理手法の必要性」として導入され、第10次計画でも、「新しい安全管理手法の普及の必要性」として強調されている。

日本では、1999年に、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」が告示として策定され、ILOは、2001年に、「労働安全衛生マネジメントシステムに関するガイドライン」を策定した。

違いは、ILO報告書では、システム・アプローチ―労働安全衛生マネジメント・システムを「ガイドライン」の問題としてだけでなく、枠組み法令および法令全般を最新化するために、法令のなかに組み込むべきものとして提起しているということである。

わが国の場合、「枠組み法」に相当する1972年に制定された労働安全衛生法をどう抜本的に最新化するかという課題に正面から取り組むのではなく、既存の法令体系の上に、新しい「労使の自主的安全衛生活動」のひとつとして、労働安全衛生マネジメントシステムを加えるというアプローチにとどまっていると言ってよいだろう。

「労使の自主的安全衛生活動」のとらえ方、位置付けにも差があると言ってよい。ILO報告書は、「規制活動の文脈における自主的なイニシアティブの補

足的な機能の有効性を、一層評価する必要がありそうである」、としている。

別の言い方をすれば、「自主的」活動だからすべておまかせということではなく、労使の自主的活動を下支えし、促進する法令体系をめざす必要があるということであろう。

リスクを根絶・最小化する義務

システム・アプローチの核心は、リスク・アセスメントである。むろん、アセスメントは手段であって、目的は、リスクの根絶ないし最小化するためのコントロールやコミュニケーションにあるから、リスク・マネジメントと言った方がよいかもしれない。

現行の日本の「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」は、リスク・アセスメントの位置づけが不鮮明なままであるが、第10次労働災害防止計画では、「リスクを低減させる安全衛生管理手法の展開」が、前面に打ち出されてきた。

これは大いに歓迎できるが、問題はその実行である。日本の労働安全衛生法令・行政文書で、このアプローチが貫徹していると言えるのは、2001年の「機械の包括的な安全基準に関する指針」ひとつだけというのが現状ではあるまいか。

その後策定された安全衛生に係るガイドライン等、例えば、2002年の「VDT作業における労働衛生管理のためのガイドライン」では、作業管理、作業環境管理、健康管理を「優先順位もなしに」羅列する伝統的な「3管理」の枠組みを踏襲するのみで、リスク・マネジメント・アプローチへの転換はなされなかった。

第10次計画は、「労働安全衛生関係法令は、労働者の安全と健康の確保を目的とした安全衛生に関する規制であり、その実効性を確保する観点から、最低基準である労働災害防止措置の履行確保に加えて、事業者による自主的なリスク低減の取組を評価する仕組みを組み込むことについても配慮する必要がある」、ともしている。

労働安全衛生法令にどのように組み込むつもりなのか、注目されるところである。

ちなみに、ILO第155号条約第16条では、「使用者は、合理的かつ実行可能である限り、安全でありかつ健康に対する危険がないものであることを確保することを要求される」というかたちで、リスク除去・最小化の「義務」を明定している。EUの枠組み指令においても、発生源においてリスクを回避する、それができない場合には可能な限りリスクを最小化する使用者の義務が、明定されている。

個人保護具の使用は、それらのリスク対策によってもリスクが除去できない場合の次善の暫定的措置とするのが、リスク・マネジメントの原則である。したがって、本来個人保護具の使用は義務づけるべきものではなく、個人保護具を必要としない作業条件の実現が、使用者に義務づけられるべきである。

いずれにしろ、「事業主による自主的なリスク低減の取組を評価する仕組み」では不十分であり、「事業者によるリスクを根絶・最小化する義務」を明定することが、わが国の労働安全衛生法令改正の課題である。

技術協力や情報の普及

その他にも、ILO報告書から、われわれが吸収すべき教訓は、まだまだあるが、すべてについてふれる余裕はない。しかし、ILO報告書で大きく取り上げられている「技術協力や情報の普及」についても、国際的な場面だけでなく、国の労働安全衛生の課題でもあり、現に行政指導や国の提供しているサービスに、ILOで言うところの「技術協力や情報の普及」も含まれているととらえるべきで、この点でも抱えている課題は共通している。

この点では、とりわけILO報告書が、ILOの労働安全衛生分野における諸活動の中において、これらの活動の重要性が増していることを指摘していること。具体的には、①実践的なトレーニング手法の開発、②情報のアクセスビリティの改善、③労働安全衛生の調査研究に関するより首尾一貫した戦略、④これらの活動の定期的レビューの必要性、などを指摘していることが、重要ではなかろうか。

システム・アプローチやリスク・マネジメントという本来法令上の原則に組み込むべき分野ではなく、技術協力や情報の普及の分野でこそ、自主的取り組みの促進が充実されるべきである。

労働安全衛生分野における ILOの基準-関連活動：報告書

第91回国際労働会議（2003年7月）第6議題

【2003年4月公表のプレプリント版】

はじめに

1　ILOの一義的な目的は、自由、公正、安全及び尊厳のなかで、男女がディーセントでかつ生産的な労働を手に入れることを促進することにある。ILO活動の文脈におけるディーセント・ワークのこの公式化のなかで、労働に関連した不健康、疾病及び傷害から労働者を保護することは、国際労働機関憲章の序文を具体化するものとして、安全の必須の要素であり、また、ILOにとって優先度の高い課題であり続けている。組織運営上は、労働における安全と健康及び環境に関するインフォーカス・プログラム（SafeWork）が、この分野におけるILOの活動の中心点を代表してはいるものの、労働安全衛生（OSH）に対する関心は、ILOの4つの戦略目標のもとで示される多数の活動分野における、［国際労働］事務局の日常活動の生地に大いに染み込まれている。

2　過去何年にもわたって、ILOは、ツールや、その任務を実行するために携わる諸活動を増殖させてきた。この増殖は、現実の効果はILO条約批准の国際文書の署名以上のことを必要しているということ、及びかかる署名はそれ自体では、そのような国際文書に明示された構成員の目標が現実のものになることを保証するものではないということ、の認識から生まれてくるものである。したがって、基準の促進は、基本的な任務であり、また、これらを発展させるプロセスにとって必要不可欠な補足手段でもある。促進され、現実に転換されなければならない多数の基準があり、また、ILOの規範的任務は、多数の前線に関して同時に実行されなければならない。しかし今日、促進しようとする、またその反対の、基準に関連した様々な活動の役割と機能は、十分に明らかにされてはいない。また、別の基準関連活動として―開発、管理、促進、技術支援及び技術協力―は、事務局内部で機能的に分割されており、相乗作用を生み出し、活動の分裂や人的及び財政的資源の分散を避けることは、制度的に困難かつ扱いにくい問題である。

3　この状況を改善することは、重要な課題である。第279回会合（2000年11月）においてILO理事会が、その首尾一貫性、妥当性及び効果を増強するために、ILOの基準関連活動に、経験に基づいて統合されたアプローチを適用することを決定したのは、このような背景に照らしたものであった。このアプローチは、国際労働会議［ILO総会］における一般討議を通じて、特定の課題分野における行動計画について、ILO構成員のコンセンサスを形成することを目的としたものである。ILO構成員の共通のビジョンを反映した行動計画は、ILOの基準と基準関連活動との間の相乗作用の増大を現実化するのに役立つ、大きな可能性をもつだろう。

4　本討議は、基準―条約及び勧告―だけでなく、促進活動、技術協力や情報の普及はもちろん、実施要領［code of practice］などの他の種類の国際文書をも取り扱う。理事会は、このアプローチ

を適用する最初の課題として、労働安全衛生分野におけるILOの基準関連活動を選び、この課題を(2003年の)第91回国際労働会議の議題に含めた。

5　1919年の第1回国際労働会議において、ILOは、1919年の白リン条約(第6号)を採択した。この国際文書は、ILOの加盟国に対して、1906年のベルン条約を批准するよう促した。これは、労働安全衛生に関する最も初期の国際条約のひとつであり、白リンの使用を禁止することを目的としたものであった。19世紀中頃以降、白リンは、マッチ製造産業において広く使用されたが、マッチ製造労働者—そのほとんどが児童であった—に、恐れられ、外貌を傷つける「燐顎」の罹患を引き起こした。この職業ハザードにより引き起こされた悲劇を一層ひどくしたのは、避けることが可能だった事情であった。別の有害でない種類のリン、赤リンも、マッチを製造するのに、使われていた。しかし、大量の児童労働と産業衛生規制の欠如が、製造パターンの移行を遅いものにした。結果的にこの問題を根絶するために、国際的行動に加えて、法的な強制がとられた。この事例は、今日でもなお、労働者の保護、経済的制約、及び倫理的原則、権利と義務の遵守を維持するうえでの規制メカニズムの役割という点において、ILOの作業及びディーセント・ワークのパラダイムの核心にある問題を明らかにしている。

6　ハザーズへの曝露と労働の世界との法的な関係が最初に確立された、20世紀のかわり目以降、労働安全衛生は、多面的な専門分野へと成長してきた。この専門分野は、人間の生命、企業の発展、及び生産性を上げ、貧困を緩和するための国の努力に対してだけでなく、人間の環境とも関わりを有している。また今日では、持続的で、また、人口統計学的な圧力に直面するなかで地球環境を大事にする、生産及び消費パターンを開発するための地球規模の努力において、必須の構成要素としても認められている。

7　とりわけ化学物質との関連において、地球規模の課題としての労働安全衛生の位置は、地球規模の持続可能な開発を達成するために、いかにして社会、経済及び環境方針を統合するかについての地球規模のコンセンサスを形成するため、国際社会がヨハネスブルグに結集した2002年8月に議論された。よりクリーンな生産システム及び環境にやさしい化学物質のマネジメントが、提唱された。職業上の死亡、傷害及び疾病の減少、及び相乗効果を増大し、全体的な健康のレベルを改善するための労働衛生と公衆衛生との統合の促進、を目的としたILO及び世界保健機関(WHO)のプログラムの促進を強化する勧告とともに、労働安全衛生と公衆衛生との強い関係が認知された。

8　ユニークな三者構成による合意構築のプロセスを通じて、ILOは、条約及び勧告という形式で、最低基準の設定に寄与している。国際労働基準は、国際労働会議によって採択される。勧告とは反対に、条約は、加盟国に対して法的に拘束力のある関わりを生み出すことが予定されており、それがILOによる国際的監督の課題である。勧告はほとんどの場合、同じ課題に関して条約に付随するが、それらも自主的なものであり、規制の対象となる問題に関するガイドラインを提供するものである。国際労働基準は、既存の国の法律及び慣行によって鼓舞され、また依拠している。ある国々にとっては、国の法律及び慣行を国際基準と比較することが、埋められるべきギャップを際立たせることになる場合もある一方で、他の諸国にとっては、それが既存の国の基準と大きなレベルで調和していることを映し出すことになるかもしれない。ある国にとっては、国の状況において提供される保護が、国際基準において提供されるものを上回っている場合さえある。国レベルの状況がいかなる場合であっても、地球レベルの国際基準は、ダイナミックな要素、推進力及び構成員が達成すべき目標となるように設計される。

9　国際労働基準は、包括的な法体系として設計されてきたわけではなく、条約は批准の対象となる個別の約定として、また勧告は非拘束的な国際文書としての、一連の個別の国際文書である。条約を批准することによって、国は、当該条約、また当該条約のみの、諸条項を適用する義務を負

う。明確に示されているのでない限り、諸条約の間に法的な関連はない。条約に含まれる権利及び義務の受益者として主に関係があるのは、労働の世界に携わる人々や存在である。しかし、採択された基準に効力を与え—より具体的には—基準がこれら関係者に対して現実的かつ実体的な影響を達成することを予定している、批准された条約の諸条項を実施する法的義務に従うのは、加盟国による行動を通じてである。それはひとつの手段にすぎないが、遵守の法的保証は、簡便な効果の判定方法として、伝統的な批准のレベルを用いることを正当化するものである。国のレベルにおける現実の状況に関する情報は、監督システムが基礎を置いている、定期的報告システムを通じて入手可能となる。

10 労働安全衛生の分野におけるILOの努力の効果は、どのようなものであったのか？ 関連する条約の批准のレベルを判定基準として採用するならば、そこには心配の種が存在している。批准数をご覧になればおわかりだろう（図1［省略］参照）。優先的条約のひとつである—1947年の労働監督条約（第81号）は、かなりのレベルの批准をひきつけてきた［批准128か国］。最高の批准数をひきつけてきた2つの労働安全衛生国際文書（1935年の地下作業（女性）条約（第45号）［批准84か国］及び1921年の白鉛（塗料）条約（第13号）［批准62か国］）は、最新化されたものではない。1995年の鉱山安全衛生条約（第176号）は、短期間のうちにかなりの批准数をひきつけてきた［批准18か国］。

11 しかしながら、ILO基準は、批准及び監督手続を通じて判定されるものを上回る影響を行していることが、一般的に同意されている。実施要領など他の自主的な国際文書はもちろん、未批准の条約及び勧告が、国の法律及び慣行のモデルとして、企業や労働者の参照点として、あるいは労働の世界における日々の諸問題に関する国際的コンセンサス決定のための標準規格として、しばしば活用されている。国の法律及び慣行に対する未批准の条約及び勧告の現実の影響に関する情報は、一般調査を通じて、随時収集され、考察されている。随時的な特定の影響調査が実施されてきたが、その情報は不完全かつ時代遅れのものである。国の司法システムにおいて、ILOの国際文書が参考として利用されている程度は、この問題に関する追加的な情報を提供するだろうが、相当の調査の努力を必要とするだろう。

12 その他の側面についてのILO基準の有用性及び効果に関する、氷山の一角は、ILOのウエブサイトの協議のレベルを通じての、ILO基準及び関連活動に関する日々の、また増大しつつある要求、情報の要求及び新聞やメディア一般のなかでの日々の参照である。しかしながら、未批准の条約及び勧告の現実の影響に関する情報は、組織的に収集されてはおらず、それゆえ測定することが困難である。ILO基準の最終目標が、国の法令による基準のレベルを引き上げることにあるとすれば、この影響は、ILOの活動の成功の最も重要な指標をなし、また、代表的な組織としてILOが代表する人的及び財政的資源の実体のある投資をきわめて正当化するものである。

13 ILO基準の現実の影響を高める必要性は、ディーセント・ワークの諸課題のなかで強調され、この影響を測定する手段及び方法だけでなく、基準自体と関連活動に関する要求を増大させた。ディーセント・ワークの課題のなかで示されたような、国際的な場において基準をより効果的に促進することは、個々の国際文書に関する強調を相対的に減らし、それらの集合的な首尾一貫性、妥当性及び最終的な効果の組織的なアセスメントを一層必要とすることをもとめている。今日の促進［活動］は、ILO基準のなかで提唱される基本的な原則を、簡単でメディアにわかりやすい用語で公式化し、表現することをILOに求める、進行中の情報技術の革新によって著しく影響を受けている。こうした進展は、一般的なレベルでILO基準の適用を提示、促進するために用いられる手段及び方法に、たしかに影響を及ぼしつつある。この文脈における中心的な問題は、もしあるとすれば、どの程度、これらの進展が、労働安全衛生分野というこのケースで、

基準という形式、それらがカバーする課題及び促進方法を取り扱うための、新たな基準設定のクライテリア及び方法論の検討を必要としているかということである。

14 国際労働基準の公式化、実施及び促進は、ILOの第一の存在理由、創設の最大の理由であった。その後、ILOの活動範囲及びその目標達成のために用いられる手段は、知識の管理や調査研究、機関間協力、及び1950年代以降は、技術支援または技術協力というかたちでの加盟国に対する直接の援助の供給を含めるまでに、拡張してきた。ILOは、国際的舞台における競争相手の増大に直面しつつあり、また、国及び国際的双方において、労働安全衛生に向けられる資源は、この分野におけるニーズにマッチしているようには思われない。このような背景に照らして、ディーセント・ワークの課題のSafe Workの広がりを、基準を通じて、世界中で報酬のある活動に従事する莫大な数の人々にとって現実のものにするために、ILOの努力の効果を増大させることは、相乗作用及び自立的な両者に有利な状況を追求するために、ILOの関連した活動に焦点を当て、主流に組み込む持続的な努力を要求しているように思われる。

15 ILOは、三度の異なる機会に、個別的に、既存の基準の状態を調査してきたものの、本報告書は、それらの現実の効果を増強させるための、現在の労働安全衛生基準及び関連活動の首尾一貫性及び妥当性の、課題規模での考察を示すものである。

16 [国際労働]会議における実質的討議に利用可能な時間は短時間であり、課題となる問題の範囲、困難さ及び重要性を踏まえて、過去を記述するよりも将来を見つめることに目的があることに留意しつつ、この分野における原則、経過及び傾向に関する、詳細すぎない討議を準備するための努力がなされてきた。にもかかわらず、課題とする問題は、莫大、多要因かつ時に高度に技術的なものである。詳細な記述及び背景情報は、付録または附属のCD-ROMでみることができる。

17 本報告書を準備するなかで、ILOの構成員に対する調査が実施された。ILOは、103加盟国から、回答及び(いくつかの場合には、関連する新たに採択された法令の本文の写しを含めた)詳細な情報を受け取った。[国際労働]事務局はまた、政府を通じてまたは別個に届けられた、47の代表的な使用者及び労働者団体からの回答も受け取った。この調査が、使用者及び労働者の代表との協議方法に関する補足的な質問を含んでいたことは、指摘されるべきである。回答は、世界のすべての地域をよく代表したものであり、また、提出された回答は、詳細かつ有用なだけでなく、大多数の場合、国の労働安全衛生に関する専門家はもちろん、幅広い三者構成員との協議を証明するものであった。調査の結果は付録IIに要約されており、附属のCD-ROMにより詳細が示されている。さらに、ILOの諸構成員が提供しようと意図した情報の豊富さに、完全な正当性を与えるために、3か国語(英語、フランス語及びスペイン語)のデータベースが作成された。このデータベースは、ウエブを通じて、また、附属のCD-ROM上で「より技術的に簡便なかたち」でアクセスすることができる。

18 本討議は、それらの効果を増大させるための行動計画に関する合意を形成するために、労働安全衛生分野におけるILO基準及び関連活動の効果、首尾一貫性及び妥当性を吟味することを目的としたものである。

第I章

労働安全衛生基準及びその他の国際文書

労働安全衛生: 緊急の世界的行動を必要とする問題／基準その他の国際文書を通じたILOの活動(以上タイトルのみ、本文は省略)

予備的な結論

49 労働安全衛生に関連する領域は、職場、セクター及び国レベルの焦点から、地球規模の土俵へと拡張してきた。労働安全衛生は、ディーセント・ワークというコンセプトに確固として組み込

まれ、また、地球規模で持続可能な開発を達成するために、社会、経済及び環境政策を統合する方法に関する世界的な合意の形成に寄与する活動のプラットフォームでもある。この文脈において、貧困の緩和と労働安全衛生との間には、強力な関係がある。労働における安全と健康は、世界のすべての地域において緊急の関心事であり、また、労働災害・職業病のレベルが増加していることを示す兆候がある。

50　この分野における活動のためのILOのツールには、約45の条約・勧告が含まれる。最近行われたこれらの基準の評価は、その状態について、これらの国際文書の大多数は最新化されているが、10については改訂が必要であるという結論を下すことを許すものであった。追加的な、とりわけ基準の執行に関する手引も、1950年代以降策定されてきた労働安全衛生分野における多数の実施要領[code of practice]において与えられている。これらの国際文書の重要性及び妥当性については、いくつかのケースで記述されているが、現状に関しては、より一般的な情報を欠いている。

51　ILOの基準その他の国際文書の策定に関するレビューは、現在のILO基準が、いくつかの同時並行的、補足的かつまさに進行中の進展を反映していることを明らかにしている。法技術上の観点からは、これらの進展には、規則から方針へ、包括的な基準の詳細化及び厳密・正確な規則から、より柔軟な、プロセスに重きを置いた規定への転換、が含まれる。より本質的な観点からいえば、労働安全衛生条項の適用範囲及び対象が、産業安全に焦点を当てたものから、職場の安全と健康、労働者に対する労働環境の[概念の]適用へ、また、保護から予防とリスクのアセスメントへと、徐々に進化してきている。最新の労働安全衛生基準は、明らかに、職場安全に向けた集団的責任だけでなく、使用者及び労働者、労働者代表各々の役割、責任及び協力を反映している。もっとも最新の重要な変化は、労働または安全文化、労働観のリニューアルなどの分野横断的なコンセプトの発展、及びより直近では、品質管理システムの策定や、技術的規則から、完全に機能的なマネジメントシステムの枠組みを要求する、システムに基づいたアプローチへの移行など、である。

第II章
ILOの活動における労働安全衛生の位置

労働安全衛生に責任を有する中心的な部署
社会的保護の拡張／労働安全衛生に大いに関わりのある他のILOの活動分野／国際協力
（以上タイトルのみ、本文は省略）

予備的な結論

94　この概観は、ILOの価値及び基準の促進に向けた、また、ディーセント・ワークの課題の文脈においてILOの主要な目標のひとつとしての安全で健康な労働条件を達成することの重要性を測るひとつの手段を提供するものとして、ILOが行ってきた集団的活動を示している。労働安全衛生の分野におけるILOの諸目標と強力な関連をもつ、多数の分野横断的なテーマが確認されたが（危険な児童労働、インフォーマル経済における労働、中小企業における労働安全衛生、労働安全衛生基準を促進するうえでの団体交渉の役割、安全文化を構築するうえでの労使の役割、女性の社会参画、を含む）、これらは、今後の労働安全衛生に関するILOの行動計画の推敲にあたって考慮される必要があるだろう。

95　ILOによって行われる広範囲にわたる労働安全衛生関連活動全体としてみると、ILOの「労働安全衛生メッセージ」の首尾一貫性を確保するために、この分野における活動の全体的一貫性を維持する強い必要性がある。この文脈において、関連するILOの様々な活動分野において労働安全衛生を主流に組み入れるための効果的なアプローチについて検討がなされるべきだろう。労働安全衛生の分野におけるILOの集団的努力の広がりに関連した諸構成員の関心を高めるために、SafeWork[プログラム]は、労働安全衛

生関連活動にかかわるILOの諸プログラムすべてのウエブページとリンクをはったウエブページを作成することができるだろう。労働安全衛生の様々な側面について被援助国に与えられる多様な技術的協力が適切にコーディネートされているようにするために、とりわけ技術的アドバイス、協力及び支援の提供において、活動の相補性の一層の改善を検討することも考えられる。

96　労働安全衛生に関するILOの国際協力活動の合理化及び効果を改善するための活動を行ううえで、この文脈において組織的、定期的な活動のレビューについて検討がなされるべきだろう。労働安全衛生の分野における国際協力を、十分な資源の配分のための計画策定及び予算編成プロセスにおける特別の項目とすべきであろう。このことは、ILOとWHOが相補的に責任を有している労働安全衛生の場合のように、権限がいくつかの機関で共有されている分野においてとりわけ、同盟やネットワークを構築するための貴重なメカニズムとして、国際協力を活用することを促進するだろう。

第III章
地球規模、国及び職場レベルの労働安全衛生

地球的な文脈／国レベルの関心事／職場の関心事（以上タイトルのみ、本文は省略）

予備的な結論

126　提案された地域及び国の戦略のなかで確認された、活動のその他の優先課題は、(i)とくにアスベスト、難聴、筋骨格系及び心理社会的諸問題に重点を置いた、ハザードとリスクのモニタリング及び新たなリスクの早期発見のための警報システムの強化、調査研究と職業病の質の高い予防との間の緊密な連携の促進、(ii)とくに中小企業に対する、企業レベルにおいて労働安全衛生に関する要求事項とシステムとを統合する経済的インセンティブの活用、(iii)とくに中小企業、臨時的労働及びインフォーマル経済の労働力に関する、一次医療システムと労働衛生との連携の強化、(iv)労働力の女性化と高齢化の影響はもちろん、とくに性差の範囲の解消及び若年労働者の保護において、リスク、災害及び疾病に関する人口統計学的変化を考慮に入れること、(v)強力かつ持続的な安全文化を構築するための手段として、労働安全衛生の、とくにハザードとリスクの概念の学校教育カリキュラム及び一般教育システムへの導入、の必要性であった。

127　全体的に、これらの戦略は、新たなハザーズ、規制メカニズム、法令上のギャップ、知識の構築とマネジメント技術といった点から、多くの諸国の[共通の]関心事である労働安全衛生の諸問題をまさに反映している。加盟国の関心事と労働安全衛生に関連する現在のILOの活動領域との関係は、かなりの程度一致している。この文脈において、国の労働安全衛生プログラムの確立を促進し、また、国の労働安全衛生のプロフィールや指標などの、関連する方法論を開発するための進行中のILOの作業（第V章参照）は、加盟国がその労働安全衛生に関する戦略を現実のものに変換するのを助けることができるだろう。

第IV章
効果、首尾一貫性及び妥当性

基準その他の国際文書の効果／現在の基準：首尾一貫した世界モデル?／現在の基準：国の関心事に対する妥当な応答?（以上タイトルのみ、本文は省略）

予備的な結論

176　事前に行った現在の労働安全衛生基準の効果の考察から浮かび上がってきたことは、労働安全衛生条約の批准のレベルが、概して低いということである。調査の結果は、とりわけ1981年の労働安全衛生条約（第155号）については、批准のレベルが今後増えるかもしれないと予測できることを示している。また、調査を通じて収集された情報は、労働安全衛生基準、とりわけ第155号条約の実際の影響は、批准のレベルが示してい

る以上に大きく現われている、と結論づけることを許すものである。いくつかの加盟国は、国の法律や慣行を形づくるうえで、条約だけでなく実施要領も手引またはモデルとして活用されていると指摘している。にもかかわらず、全体的に、現在の最新化された諸基準の効果は、人間、国及び地球規模の観点からみて労働安全衛生に与えられる重要性に見合ったレベルにはなっていないように思われる。

177　現在の基準の首尾一貫性に関する進行中の分析に関しては、この分野における現在の基準が、労働安全衛生の諸課題に対処する原則、規則及び詳細な規範的解決策の複合したシステムを現わしている、ということをあとづけているように思われる。職場における既存の及び現出しつつあるハザーズに対処する方法の歴史的進展を反映、例証するという観点からすると、一貫性を欠いている面がある。1981年の労働安全衛生条約（第155号）は、最新化された国際文書であり、国の労働安全衛生システムの枠組みを設定するためのいくつかの基本的な要素を含んではいるものの、それが果たそうと意図された中心的な機能を獲得しているようには思われない。今回の調査のなかでなされた提案の背景と対照して、国の労働安全衛生システムの管理・運営に求められる基本的な土台を規定する―確固とした労働安全衛生マネジメントのための枠組み的国際文書の策定について検討がなされるべきかもしれない。

178　現在の基準の妥当性に関しては、今回の調査の結果、とりわけ関連する国の法律及び慣行の分析から、全体的に、また一定の例外つきで、調査に回答したILOの構成員は、現在の労働安全衛生基準のなかで表明された諸目標を共有していると言える。このことは、現在のILO基準は、全体的に、国の関心事に対する適切な応答になっていることを明らかに示している。基準の改訂方針に関する作業部会の作業、理事会によって以前に検討された基準設定に関する提案、及び今回の調査に対する回答を踏まえて、今回の分析で浮かび上がってきた欠落を埋めることはもちろん、すでに決定された改訂の方針を提案することが可能である。この背景に照らして、今後の行動計画に、以下の課題領域における基準設定活動の検討を含めるべきであろう。

179　化学物質に関しては、3つの別々の問題点に関して基準を設定する潜在的な必要性があることが、これまでに確認されてきたし、また、1990年の化学物質条約（第170号）の議定書（及びおそらく1993年の大規模産業災害条約（第174号）の議定書も）の文脈において、検討することが提案される。第1に、両条約に関する難点のひとつとして、輸出国が輸入国に対して情報を渡す責任を実行するための手段及び方策。第2に、現在の進展は、労働における化学物質の使用における安全に関する国の方針に、労働者、公衆及び環境の保護に関わる問題を含めるための明白な言及を［組み入れることを］を求めているように思われること。第3に、第170号条約の議定書によって、一定のとくに有害な物質の安全なマネジメントのための条項を含めるように、5つの国際文書―1919年の鉛中毒（女性及び児童）勧告（第4号）、1919年の白リン勧告（第6号）、1921年の鉛白（塗装）条約（第13号）、1971年のベンゼン条約（第136号）、1971年のベンゼン勧告（第144号）―を改訂する可能性を、今後検討する価値があるように思われること。

180　1963年の機械防護条約（第119号）及び第118号勧告を改訂するための2つの選択肢が提案される。すなわち、部分的な改訂を行い、適用にあたって、及び、国際的に移転されつつある機械の安全に関する条約の議定書を採択する可能性において、技術的困難のある一定の条項を改訂するか、または、国際的に移転されつつある機械に関わる論点はもちろん、最新の技術及び立法における進展をも考慮に入れて、全体的にこの国際文書を改訂するか、のどちらかである。

181　1967年の最大重量条約及び第128号勧告の改訂を、それらが含んでいる性を特定した条項の削除の検討、これらの諸問題の規制に対する予防的なアプローチのより一層の強調、及び現実

的助言と予防アプローチを実施するためのモデルを提供するための、人間工学に関する実施要領策定の検討、という3つの目標をもって、検討することが提案される。

182　さらに、1919年の炭疽予防勧告（第3号）の改訂を含めた、生物学的ハザーズの予防にかかる問題を規定する、新たな基準の潜在的必要性を検討・調査すること、及び、HIV/AIDSの労働安全衛生に関連する諸側面を規定する潜在的な必要性を検討すること、が提案される。

183　実施要領に関しては、人間工学及び心理社会的要因の領域の新たな実施要領の策定、及び、一定の現行の要領を最新化する可能性を検討することが提案される。また、実施要領の定期的最新化、策定及び促進のための方法論の確立を検討することも提案される。

第Ⅴ章
規則の現実への転換

基準の促進／労働安全衛生に関連する技術協力／知識管理及び情報交換（以上タイトルのみ、本文は省略）

予備的な結論

231　基準を促進することの決定的な重要性が強調されなければならず、また、ILOは、この領域において、多数の様々なツールをまさに配置している。これらは、技術協力や情報の普及ばかりでなく、国際労働会議の決議を含むその他の多数の様々なツールを含んでいる。とりわけ、［国際労働機関］憲章第19条に基いて公式のツールを開発する可能性は、広範囲に及んでいる。この条項を活用すれば、加盟国における、批准されていない条約・勧告に関する、国の法律及び慣行の状況に関する情報を収集することが可能となる。かかる条項をより規則的に活用することは、現実に、条約・勧告を実施するうえでの障害の確認、及び必要な場合には、それらの障害を克服するための技術的援助の必要性の確認、を改善するのに寄与するだろう。

232　労働安全衛生分野における技術協力活動は、［国際労働］事務局が設定した一般的ガイドラインと手続を遵守してきたし、3つの伝統的アプローチによって援助を提供してきた。過去になされてきた多数の提供者及びILOによる評価は、ILOの価値、専門的技能の伝達及び構成員の能力構築支援のための、より効果的な伝達手段として奉仕するように、技術協力活動を合理化するうえでの、ゆるやかではあるが着実な進展を示している。今回の調査への回答は、概して、ILOの技術協力活動に対するかなりの程度の満足を反映している。過去10年間のILOの技術協力活動の効果に関する情報を提供することを、加盟国が求められたのは、［今回が］初めてのことであったことを指摘しておくことは重要である。行動計画を策定するうえで、以下の要素が検討されるべきであろう。（1）活動全体の計画及び調整を改善する手段として、首尾一貫した技術協力に関するデータ管理及び分析のツールのさらなる開発。（2）第19条のメカニズムをできる限りより規則的に活用するとともに、国の労働安全衛生プロフィールにより入手したデータの首尾一貫した分析を踏まえた、国の労働安全衛生プログラムの確立及び実行において、各国を支援するための方法論のさらなる開発及び適用。（3）労働安全衛生基準の促進及び適用のための、それらの策定手続における資源の配分を統合する側面に関する方針の検討。

233　全体として、とりわけ労働安全衛生分野における、知識の開発、処理及び普及の改善に向けたILOの進行中の活動は、目覚ましいばかりでなく、今回の調査への構成員の回答のなかでなされた提案の多くに対処するものである。事務局内では、法令情報に関するデータベースの作成が、わずかなオーバーラップがある唯一の領域である。国の法令情報をよりよく網羅するようにするために、2つの手続を合理化する作業が進行中である。さらなる活動が検討されるべきであろうと考えられるひとつの領域は、労働安全衛生情報のマネジメントの領域における、構成員の技術的能力を構築するのを助けるうえで大きな価値がある

であろう、知識の開発、管理及び普及の様々な側面に関する「ハウツー」方法論、ガイドライン及び材料を開発することである。アウトプット及び構成員に対する労働安全衛生情報に関する技術支援をさらに開発及び増大させる能力は、人的及び財政的双方の資源の制限によって著しく妨げられる。労働安全衛生文献の信頼できる入口点としての効果を最大化させるために、CIS［国際労働安全衛生センター］は、［国際労働］事務局のプライオリティと利用者のニーズの双方をよりよく反映した、提供品目構成の達成を追求している。労働安全衛生分野におけるトレーニングのニーズをカバーできるかは、利用可能な技術協力の財政的支援と、それが技術協力プログラムのなかで組織的に提供されるかどうかに、非常に大きくかかっている。資源の動員の領域において、トリノ［国際トレーニング］・センターとの調整の改善が、検討されるべきである。本報告書で確認された膨大な潜在的な調査研究領域に対処する目的をもって、労働安全衛生分野における基準関連活動の文脈における、調査研究課題選定のための方法論及びクライテリアを含め、長期的な調査研究戦略の開発も検討されるべきであろう。

結　論

234　今回の討議の目的は、労働安全衛生分野におけるILO基準及び関連した活動の効果、首尾一貫性及び妥当性を検証することにより、それらの効果を増大させる方向を探ろうとするものである。効果を強調するのは、ILOが効果の高い基準に焦点を絞る必要があるとした、ディーセント・ワークの行動計画で設定された諸課題に応えようと努めていることを意味している。現在はILOは、その労働安全衛生基準関連活動の効果の定期的な評価を行っていない。本報告書の主要な準備作業としては、国レベルの法律及び慣習ばかりでなく、ILO基準及び基準関連活動の効果と妥当性に関する付加的な情報の提供を加盟国に求めた調査が含まれている。加盟国から提出された103通の回答は、多くの場合、三者構成による幅広い協議手続を踏まえたものであった。回答は、詳細かつ有益で、この分野における今後のILOの活動の考えられる方向づけにとって貴重な情報を提供している［2002年12月号22-28頁に質問事項と日本政府の回答を掲載］。

235　労働者の安全、健康及び福祉についての関心は、ILOの使命の中心的な部分である。国際労働基準は、ILOの「屋台骨」であり、また、それらが三者協議によって策定されることが、国際社会において、ILOの他と比較した場合の長所となっている。今回の討議の焦点は、したがって、ILO基準及び関連する活動手段に当てられる。厳密に言えば、基準が達成すべき目標を設定し、また、ILOの全活動の目的がそれらの目標を達成することにあるという意味で、「基準関連活動」とは、ILOの全活動の婉曲表現である。しかしながら、今回の照会の理由のひとつは、技術協力の導入を含めたILOの活動範囲の増殖のなかで、基準とILOが携わる諸活動との間の関係が常に明らかなものであったわけではないということでもある。この分野における関連基準を吟味することに加えて、国際協力や国際機関間協力におけるILOの役割はもちろん、実施要領やガイドライン等の基準以外の形式の国際文書、基準の促進、技術協力や知識管理についても焦点を当てている。

236　ILOの主要な目標のもとで提起される莫大な数の活動分野には、労働安全衛生に関連した一連の構成要素（例えば、児童労働、雇用とインフォーマル経済、貧困の緩和と中小企業、女性の社会参画、高齢労働者、労働統計、労働監督や、農業、鉱業、建設、化学、海事や運輸部門等に関わる分野別活動など）が含まれている。ILOの使用者及び労働者活動プログラムの焦点でもある、こうした分野横断的な諸課題と活動分野は、ディーセントな労働条件と環境及び強力な安全文化の持続的な確立に向けた諸活動の主要な要素であり、またそうでなければならず、それゆえ将来のILOの行動計画において、考慮に入れられなければならないものと考えられる。国際協力が、ILOの価値と見方が、他の国際機

関の活動のなかで考慮され、また、労働安全衛生に関連した技術基準や方法論及び様々な国際討論の場で使用者と労働者の意見を導入する基礎として活用されるようにするための、きわめて効果的な道であることは、過去の経験が証明している。より目に見えるようにすること、また、だからこそ国際協力の集団的な成果に対する国際的及び内部における理解は、理事会の委員会のひとつに対して定期的に報告することによって達成できるであろうし、またそれは、より効果的な労働安全衛生戦略を構築する基礎を提供することになるだろう。結果的に、ILOの「労働安全衛生に関するメッセージ」の一貫性を確保するために、この分野における活動の全体的首尾一貫性を維持する必要性が大いにある。このような文脈において、関連する様々な活動分野に労働安全衛生を参画させるための効果的なアプローチが、検討されるべきかもしれない。

地球規模、国及び職場レベルの労働安全衛生の課題

237　ILOが応えなければならない、地球規模、国及び職場レベルの労働安全衛生の関心事は、人をひるませるものである。重大な産業災害はもちろん、労働災害・職業病の世界的な影響の重大さは、人々の苦しみ、環境影響及び経済的費用の点から、国及び企業レベルにおける労働安全衛生の優先順位を引き上げ、また、ネットワークの適切な構築、協議の仕組み及び連携によって、労働安全衛生の堅実な管理を達成するために、世界的に統合され調和化された活動に、すべての社会的パートナーを引き入れる緊急の必要性を求めている。絶えず変化している労働の世界に照らして、安全かつ健康な職場と環境を達成・維持することは、莫大なハザーズやリスクを予想、確認及び管理する多種多様の能力・訓練を必要とする、挑戦しがいのある任務である。結果的に、このことは、権限のある当局、使用者及び労働者の強力な協力をともなった、全体的なアプローチの採用を必要とする。労働安全衛生は、社会関係の複雑な一部であり、国及び世界的な状況のなかにひろがる変化の力と同じものの影響をそれなりに受ける。環境問題に対する関心の高まりは、労働の世界と環境との間の関係に対するより深い理解を求めているものと思われる。人口統計学的な要因と動態、雇用の変化、労働組織の変化は、曝露の新たなパターンや災害・疾病リスクの増加を生み出すことにつながる様々な問題点のいくつかの例である。今までのところ、多くの場合に、リスクは減少してきている。情報革命は、労働安全衛生情報に対するアクセスの改善の機会を生み出してはいるが、通信システムやネットワークへの低コストのアクセスはもちろんのこと、知識の管理及び交換システムにおける能力も必要である。

238　中小企業、インフォーマル経済の事業所及び臨時労働者の労働条件を改善することのできる手段に対する戦略的なアプローチには、執行能力と監督システムの強化や、とりわけこの分野の技術能力を持たない小企業に対する、技術的な助言・支援の提供が含まれる。とくに中小企業向けに設計された、企業レベルにおいて労働安全衛生の要求事項とシステムとを統合するための、実践的な実地訓練用教材と結びつけた財政的な奨励措置が、改善のための重要なツールであることが知られている。一次医療と労働衛生との連繋を強化するイニシアティブはなお、重要な戦略的アプローチであると考えられている。一般的に、学校でのカリキュラムと教育システムに、ハザードとリスクという概念を導入すること（教育を通じた予防）が、持続的な基盤のうえに、強力かつ持続的な安全文化を構築するための手段として、提案される。

239　当面の課題に対処するために策定された地域及び国レベルの戦略は、国の労働安全衛生諸システムを作り上げている様々な部分にねらいをつけた、多数の活動を通じて、それらの諸システムの様々な部分を改善することに焦点を当ててきた。より効果的なコミュニケーションの増強、権限のある当局と使用者及び労働者の間の協議、及び定期的レビューや、災害・疾病の低減に向けた進展を適切に監視するための目標設定シ

ステムの確立に、重点が置かれている。先進国においてより明らかではあるが、この傾向は、開発途上国においてもみられる。変化に迅速に対応・適合し、また、対象を特定した要求事項を扱う、様々な程度の柔軟性を生み出すために、公的な規制システムと自主的なイニシアティブとの間の適切なバランスを確立する必要がある。この意味において、自主的なイニシアティブの認知が増大してきたが、規制活動の文脈におけるそれらの補足的な機能の有効性を、一層評価する必要がありそうである。労働安全衛生の要求事項をビジネスの経済的プロセスによりよく統合するためのツールと奨励措置を策定し、また、国家経済のマクロ及びミクロ・レベルの間のこの影響の公正な配分を確立するために、様々なレベルにおける労働安全衛生の経済的影響が、さらに評価され、分析されなければならない。

240　一般的な規制活動の領域では、適応性の改善によって法令上の要求事項の適用を改善し、また、それらを新たなリスクをカバーするように拡張し、報告の要求事項の履行を合理的にするための効果的な手段として、企業レベルにおける労働安全衛生マネジメントのためのシステム・アプローチにも、戦略の焦点が置かれている。バイオ・ハザーズに関連したリスクの予防や社会的リスク（例えば、ストレス、ハラスメント、暴力、麻薬、アルコール、等々）の予防措置の改善が、緊急の必要事であり、今後の調査研究の課題であるとしたものもある。その他の領域としては、アスベスト、難聴、筋骨格系の問題などに的を絞った職業病の予防を向上させるための措置が含まれている。戦略は、女性、高齢者や移住労働者など、人口統計学的変化による一定のグループの危険度の増大、及びとくに女性の社会参画の広がりや若年労働者の防護を考慮に入れる必要がある。

241　労働の世界においては、すべてのレベルにおける労働安全衛生マネジメント・システムの統合が、強力かつ持続的な安全文化を構築するうえでの有効な道として、ますます認知されるようになっている。使用者は、実行可能な場合には、企業におけるかかるアプローチの統合に、労働者が参加する仕組みをつくらなければならない。中小企業の生成が増加している。このことは、新たな働き方の出現と結びついて、労働安全衛生に関する伝統的な対応に対する挑戦を呼び起こす可能性がある。国の権限のある当局と使用者及び労働者の組織は、可能な限りトレーニングや技能の改善というかたちで、小企業に対する労働安全衛生に関連した支援及び情報のための、新たな手段やチャンネルをつくりだす努力を、共同して行うべきである。

効果、一貫性及び妥当性

242　現在の労働安全衛生基準の効果の検討から浮かび上がってきたことは、労働安全衛生条約の批准のレベルが、概していということである。調査の結果は、批准のレベルが—とりわけ1981年の労働安全衛生条約（第155号）について—今後、増えるかもしれないという見通しがあることを示している。さらに、調査を通じて収集された情報は、労働安全衛生基準、とりわけ第155号条約の、実際の影響は、批准のレベルが示している以上に大きいと思われると結論づけることも許すものである。いくつかの加盟国は、条約だけでなく実施要領も、国の法律や慣習を形づくるうえでの手引きとして活用されていると指摘している。にもかかわらず、全体的に、現在の最新化された基準は、人間、国及び地球規模の観点からみて、労働安全衛生の重要性を反映するレベルにはなっていないように思われる。

243　現在の基準の首尾一貫性に関する前述の分析については、この分野における現在の基準が、労働安全衛生に関する原則、規則及び詳細な規範的解決策の複合したシステムを現わしている、ということをあとづけているように思われる。それらは、職場における既存の及び現出しつつあるハザーズに対処する方法の歴史的発展を反映、例証するという観点からすると、一貫性を欠いている面がある。第155号条約は、最新化された国際文書のひとつで、国レベルの労働安全衛生システムの枠組みを設定するための基本

的な要素のいくつかを含んでいるとはいえ、それが果たそうと意図された中心的な機能を獲得しているようには思われない。今回の調査のなかでなされた提案の背景と対照して、また、基準の首尾一貫性を改善するという観点から、国の労働安全衛生システムの管理及び運営に求められる基本的な仕分を規定するために一確固とした労働安全衛生マネジメントのための枠組み文書の策定について、検討がなされるべきかもしれない。

244　現在の基準の妥当性に関しては、今回の調査、とりわけ関連する国の法律及び慣習に関する分析から、全体的に、一定の例外つきで、調査に回答したILOの構成員は、現在の労働安全衛生基準のなかで表明された諸目標を共有していると言える。このことは、現在の基準は、全体的に、国の関心事に対する適切な応答になっていることを明らかに示している。基準の改訂方針に関する作業部会の作業、理事会によって以前に検討された基準の設定に関する提案、及び今回の調査に対する回答を踏まえて、提案された基準の改訂及び今回の分析のなかで浮かび上がってきた欠落に対処するための、考えられる方向性が確認された。こうした背景に対して、本報告書の第IV章で示された方向を検討することが提案される。

245　しかし、本報告書及び今回の調査から浮かび上がってきた最優先課題は、ILO基準及び実施要領やガイドライン等のその他の国際文書を促進することの決定的な重要性と、これらの促進活動が細分化され、分散してきていることのように思われる。この分野におけるILOの活動の影響の増大は、効率的で、目標と焦点を絞った活動にかかっているだろう。ILOは、技術協力や情報普及などの促進活動のツールを配置しており、また、憲章第19条に基づいて公式のツールを開発する可能性も有している。この条項を活用することは、批准されていない条約・勧告に関して、加盟国の国の法律及び慣習の状況に関する情報の収集を可能にする。かかる条項をより規則的に活用することは、現実に、条約・勧告を実施するうえでの障害の確認、及び必要な場合には、それらの障害を克服するための技術的援助の必要性の確認を、改善するのに寄与するであろう。

246　技術協力の分野では、ILOの価値、専門的技能の伝達、及び構成員の能力構築の支援のための、より効果的な伝達手段としての技術協力活動の合理化に、ゆるやかではあるが着実な前進がなされてきた。ILO基準の促進及び履行のなかで、技術協力が果たす主要な役割は、今回の調査のなかでのその受益者の大多数によって確認された。各国のニーズを確認すること、及び効率的な労働安全衛生システム確立のための優先順位に合致させることに、より焦点を集中することが検討される必要がある。ILO基準に照らして、国のニーズと制約の系統的な収集を含めた、国のプロフィールの策定により焦点を増強することが、今後検討されるべきかもしれない。

247　この分野におけるILOの活動のレビュー及び今回の調査に対する回答の双方が、ILOの情報ツールが、構成員のニーズにかなっていることを示している。それらはまた、国際的、国または企業内のいかんを問わず、信頼できる情報へのアクセスすることができ、また、有効な活動の基礎としての利用可能なデータの適切な収集・分析のための知識管理ツールを習得することができるようにすることの根本的な重要性を確認している。この文脈において、この分野におけるILOの能力及び効力は、その全活動手段の全体的な潜在的効果を大いに左右する。現場や構成員のなかにおける、とりわけ関連する方法論の開発、トリノのILO国際トレーニング・センターにおける労働安全衛生トレーニング能力の増強、及び労働安全衛生課題に関する調査研究に関する、より首尾一貫した戦略に、一層の改善がなお必要である。

248　これらの検討結果及び本報告書のなかで示された予備的な結論は、相互に補完し合うものであり、また、今回の討議、及び労働安全衛生分野における今後のILOの基準関連活動の効果を増進するための行動計画策定の双方に寄与しようとするものである。

行動計画討議のために選り抜いた論点

249　労働安全衛生分野におけるILOの基準関連活動の行動計画策定のための背景として、また、本報告書に示した検討結果及び提案に照らして、[国際労働]会議は、以下の点を討議しようと思うかもしれない。

(a)　労働安全衛生分野における今後のILOの基準関連活動の行動計画の策定において、考慮されるべき主要な傾向、進展、その他の要素、及び達成されるべき主要な目標は何か?

(b)　労働安全衛生のかかる行動計画は、国の優先課題及びプログラムのなかで労働安全衛生を引き上げること、及び特定の労働安全衛生関連領域における国の関心事に応答することにねらいを定めた、基準及びその他の国際文書の策定を含めるべきか?

(c)　実施要領及びガイドラインの推敲、最新化及び促進のための方法論及びクライテリアの策定は、ILOの構成員に対するそれらの効果及び有用性を改善するだろうか?

(d)　労働安全衛生の重要性に対する持続的な注意喚起を確保する有効な手段として、どのような特別の促進活動及びツールを、ILOは開発すべきか?

(e)　世界中で利用可能な労働安全衛生情報に構成員がアクセスし、活用する能力を増進するのを援助するという目標をもって、国の労働安全衛生情報センター、ILOの知識の管理・普及能力及び関連する方法論の強化及び開発に、より大きな重点を置くべきか?

(f)　国の労働安全衛生プログラムの確立及び漸進的な実施という文脈において、加盟国を支援する手段及び方法論を、どのようにして一層改善及び促進することができるか?

(g)　労働安全衛生分野における国際協力活動の定期的レビューは、この分野におけるILOの全般的活動を改善するだろうか?

(h)　トレーニング手法の開発及び労働安全衛生の選り抜いた領域における調査研究に焦点を増強することは、構成員のニーズに応答するILOの効力を改善するだろうか?

（→6頁から続く）また、「石綿の代替化等検討委員会報告書」によっても、製品の種類によって異なる禁止の実施時期を設定しなければならないような、合理的な理由は示されておらず、製品によって禁止の実施時期に差を設けないようにすべきである。

14. 禁止が猶予される石綿含有製品については、法令上の規定及び行政指導等の両面において、代替化を促進させる措置をとること。

「石綿の代替化等検討委員会報告書」は、第6部「代替化の促進について」のなかで、石綿製品メーカー及びメーカー団体、石綿製品ユーザー及びユーザー団体、及び国、各々が代替化の促進に努めるべきことを勧告している。

代替化促進の努力義務等を法令上規定することが望ましい。

15. 禁止実施から3年ごとの見直しを規定すること。

禁止が猶予される石綿含有製品が残ることになるとすれば、すでに述べたように、猶予措置の期間を限定すべきである。

それもなされなかった場合、また、なされた場合であっても、代替化技術の発展等はまさに日進月歩であることを踏まえて、禁止が猶予される石綿含有製品の範囲及び期限を、3年ごとに見直すこととすべきであり、そのことを法令上規定すべきである。

16. 石綿含有製品製造の海外移転等を阻止する実効性のある施策を講じること。

日本国内で使用等を禁止された石綿含有製品の製造を日本企業が海外に移転させたり、石綿・石綿含有製品の第三国への輸出で利潤をあげたりすることを放置するならば、今回の改正の趣旨に反するばかりか、新たな貿易・社会紛争を惹起しかねない。労働安全衛生法施行令の所管する事項ではないかもしれないが、国は、この面における実効性のある施策を講じるべきである。

第10次労働災害防止計画

平成15年3月24日厚生労働大臣公示

1. 計画のねらい

(1) 基本的考え方

ア 労働者の安全と健康の確保

労働者の安全と健康を確保することは、最も重要な国民的課題の一つである。

事業者は、労働者の安全と健康を確保する本来的な責務を有しており、この観点から、労働安全衛生関係法令に規定された最低基準としての労働災害防止措置を履行するだけではなく、自主的な安全衛生活動を体系的かつ積極的に展開し、職場内のリスクの確実な低減に取り組む必要がある。また、労働者も業務に関する知識等の維持、向上を図ることにより職場における安全と健康の確保を自らの問題として捉え、事業者の行う安全衛生活動に主体的に参画していくことが求められる。

イ 新たな対応

労働災害は長期的には減少傾向にあるが、今なお年間約55万人もの労働者が被災し、死亡災害は2,000人を下回るようになったものの、千人台の後半で推移しており、労働災害防止に向けて一層の努力を傾注しなければならない。

さらに、これまでの経済発展を支え、それとともに成熟してきた我が国の社会経済システムは、内外の激しい変化の中で、将来に向けて大きな変革を求められている。企業においては、新しい経済環境に対処するため、事業分野、経営形態、人事労務管理等あらゆる面で事業活動が見直されている。労働市場においても、派遣労働、パートタイム労働等が増加する等、就業形態の多様化、雇用の流動化が進んでいる。このような変化により、労働安全衛生分野において新たな事象が発生する可能性もあることから、この変化が安全衛生分野においてどのような影響を及ぼすかを注意深く見極めていく必要があり、こうしたことを踏まえ、今後の安全衛生対策の在り方を検討し、効果的な安全衛生対策の推進を図る必要がある。

本計画は、このような状況を踏まえ、我が国における労働災害防止の主要な対策に関する事項その他労働災害の防止に関し重要な事項を示すものである。

(2) これまでの取組

労働災害防止の実効を上げるには、事業者、事業者団体、国等の関係者がそれぞれの役割分担の下に緊密な連携を図りながら、労働災害防止対策を総合的かつ計画的に実施する必要がある。このため、国が労働災害防止についての総合的な計画を長期的な展望に立って策定し、自らが今後とるべき施策を明らかにするとともに、労働災害防止の実施主体である事業者等において取り組むことが求められる指針を示し、その自主的活動を促進することとしている。

このような趣旨から、昭和33年に産業災害防止総合5か年計画が策定されて以来、9次にわたって労働災害防止計画が定められてきた。昭和30年、40年代の第1次から第3次の計画では、最低労働条件を定めた労働基準法の下で、多発する死傷災害の防止が最も重要な課題であった。昭和47年に労働安全衛生法が施行された後の第4次から第9次の計画では、より高い安全衛生水準の確保が課題として取り上げられ、特に最近は、労働災害の防止を図るため、職場内のリスクを体系的に低減させる取組についても重要な課題として取り上げられてきている。

(3) 本計画の基本方針

本計画は、以上の基本的考え方に基づき、社会経済情勢等の変化を踏まえ、すべての働く人々の安全と健康の確保の実現を目指して、次に示す基本方針に立って策定したものである。

ア 死亡災害の撲滅

社会においてそれぞれの役割を担うかけがえのない存在である労働者が、生活の糧を得る過程で生命を失うことは、いかなる時代においても絶対に許されることではなく、事業者を始め関係者はその防止に全力を傾注しなけれ

ばならない。

労働災害による死亡者数は、昭和56年以降17年間、2,000人台で一進一退する状況が続いたが、平成10年に2,000人の壁を破り、平成13年には年間1,700人台になった。今後は、この着実な減少傾向を堅持し、死亡者数のより一層の減少を図る。

イ　中小企業における安全衛生の確保

我が国全体の安全衛生水準は、着実に向上してきているが、中小企業における安全衛生管理は、必ずしも十分なものとは言えず、中小企業の労働災害発生率は、大企業に比べて高い状況にある。これら中小企業における安全衛生を確保するために、労働安全衛生関係法令に規定された最低基準としての労働災害防止措置の履行確保を図るとともに、中小企業の自主的な安全衛生活動の努力や集団的な取組を促進するなど適切な支援を推進する。

ウ　業務上の心身の負担の増大等に対応した労働衛生対策の推進

近年、一般定期健康診断における有所見率や職場生活等において強い不安、ストレス等を感じる労働者の割合も増加し続けており、これらを背景として、過重労働により誘発される脳血管疾患及び虚血性心疾患、業務による心理的負荷により誘発される精神障害等の労災の申請、認定件数も増加傾向にある。

経営環境の厳しさが増す中、企業における組織の見直し等が進行し、業務の質的、量的変化等による心身の負担の一層の増加が懸念されており、我が国の社会の健全な発展という観点からも、職業性疾病予防はもとより、職場においてより積極的に労働者の健康の確保を図る。

エ　リスクを低減させる安全衛生管理手法の展開等

現下の経済環境は依然として厳しいが、いかなる社会経済情勢であろうとも、労働者の安全と健康の確保は企業経営において最も優先されるべき事項の一つであり、企業内に組織と個人が安全を最優先する「安全文化」を根付かせ、自律的に労働安全衛生対策が企業内で推進される仕組みの確立を図ることが必要である。また、企業内には様々な種類の安全衛生に係るリスクが存在し、かつ、頻繁に変化していることから、リスクを減少させることが基本的な対策である。

このため、事業者が労働者の協力を得て、「計画－実施－評価－改善」のサイクルにより、リスクを評価し、そのリスクを低減させるための改善措置を実施し、安全衛生水準の段階的向上を図る労働安全衛生マネジメントシステムの事業場への導入を推進する。

また、機械設備等については、それらを製造・輸入する事業者がリスクを的確に把握し、そのリスクを合理的かつ体系的に低減した上で、残存リスク等の情報とともに使用する事業者へ提供される仕組みの普及を図る。これを受けて、実際に使用する事業者が、調達した機械設備等について、使用状況に合わせた安全衛生対策を講じることにより残存リスクを低減させるとともに、リスク等の情報が機械設備等を取り扱う労働者に伝達される仕組みの普及を図る。

オ　就業形態の多様化、雇用の流動化等への対応

労働分野においても就業形態の多様化、雇用の流動化等を可能とする様々な規制改革が進められているが、その推進に当たっては、すべての労働者がいかなる働き方を選択したとしても健康で安心して働ける制度の整備が前提条件となる。そのため、労働安全衛生関係法令の充実を始め、安全で健康に働くことができる職場を実現するための実効ある仕組みの整備を図る。

2. 計画の期間

本計画は、平成15年度を初年度とし、平成19年度を目標年度とする5か年計画とする。

ただし、この計画期間中に労働災害防止に関し、特別の事情が生じた場合は、必要に応じ計画の見直しを行うものとする。

3. 計画の目標

(1) 労働災害による死亡者数の減少傾向を堅持するとともに、年間1,500人を大きく下回ることを目指し、一層の減少を図ること

(2) 計画期間中における労働災害総件数を20%以上減少させること

(3) じん肺、職業がん等の重篤な職業性疾病の減少、死亡災害に直結しやすい酸素欠乏症、一酸化炭素中毒等の撲滅を図ること

(4) 過重労働による健康障害、職場のストレスによる健康障害等の作業関連疾患の着実な減少を図ることを目標とする。

4. 労働災害防止を推進する上での課題

労働災害防止を推進する上での主要な課題は、次のとおりである。

(1) 労働災害の動向等からみた課題

労働災害による死傷者数は、昭和43年の172万人を頂点として長期的に減少してきているが、今なお年間約55万人もの労働者が被災し、そのうち休業4日以上の

死傷者が約13万人を占めている。また、死亡者数については、昭和36年の6,712人を頂点として、労働安全衛生法が施行された昭和47年から4年間で半減に近い減少を示してから漸減傾向にあったが、平成10年に2,000人の壁を破って以降、着実に減少しつつある。しかし、今なお年間1,800人近くもの労働者が労働災害により死亡している。他方、一度に3人以上が被災する重大災害の件数は、年間200件前後で推移しており、減少の傾向が認められない。

ア　業種別労働災害発生状況

(ア) 建設業

建設業に従事する労働者数は、全労働者の約1割に当たるが、労働災害の発生については、全産業における死亡災害の4割弱、休業4日以上の死傷災害の2割強、一度に3人以上が被災する重大災害で約4割を占めている。

建設業における労働災害は、大手総合工事業者よりも中小総合工事業者が元請となっている現場において多発している。

災害の種類別では、墜落・転落災害が死亡災害の約4割を占め、また、建設機械による災害が1割強を占めている。

(イ) 製造業

製造業における労働災害は、休業4日以上の死傷災害で全産業の約3割、死亡災害で全産業の約2割、一度に3人以上が被災する重大災害で全産業の約2割を占めている。労働災害の種類別でみると、機械設備による挟まれ・巻き込まれ等の災害が、死亡災害では全体の約3割を占め、休業4日以上の死傷災害では、全体の5割近くを占めている。

(ウ) 陸上貨物運送事業

陸上貨物運送事業においては、近年、規制緩和等に伴い事業の新規参入が増加するとともに、物流システムの見直しや輸送サービスの多様化が進められている。このような中で、陸上貨物運送事業における死亡災害と休業4日以上の死傷災害は、いずれも全産業の約1割を占め、この数年間、労働災害の発生件数はほぼ横ばいで推移している。

災害の種類別では、死亡災害の約7割を交通労働災害が占め、また、休業4日以上の死傷災害では、荷役作業中の墜落・転落災害や荷の落下等による災害が多く発生している。

(エ) 第三次産業

第三次産業（交通運輸業、陸上貨物運送事業及び港湾貨物運送事業を除く。以下同じ。）は、サービス経済化の進展により全産業に占める労働者数の割合が増加傾向にあり、その割合は6割を上回っている。これに伴い、第三次産業の全産業に占める労働災害の割合も増加傾向にあり、休業4日以上の死傷災害で約3割、死亡災害で約2割となっている。

労働災害の発生率は、第三次産業全体で見れば全産業平均に比べ低いが、業種により労働災害の発生率、発生態様が異なっている。

イ　事業場規模別労働災害発生状況

我が国の労働者数の8割以上を占める労働者数300人未満の中小規模事業場において、労働災害の9割強が発生しており、そのうち50人未満の事業場で7割強を占めている。

労働災害発生率を事業場の規模別に見ると、規模が小さくなるに従って労働災害発生率が高くなっており、労働者数100人から299人の規模の事業場と労働者数30人から99人の規模の事業場においては、労働者数1,000人以上の規模の事業場に比べ、それぞれ労働災害発生率が約5倍、約7倍となっている。

ウ　年齢別労働災害発生状況

少子化・高齢化社会の進展に伴い、労働力人口の高齢化も進み、50歳以上の高年齢労働者の占める割合は増加傾向にあり、約3割に達している。死亡災害と休業4日以上の死傷災害で見ると、50歳以上の高年齢労働者がそれぞれ全体の5割、4割を上回る等大きな割合を占めている。

エ　災害の種類別労働災害発生状況

休業4日以上の死傷災害では、高所からの墜落・転落災害、機械等による挟まれ・巻き込まれ災害が多い。また、死亡災害では、交通労働災害、墜落・転落災害がそれぞれ全体の約3割と約2割を占めている。

(2) 労働者の健康確保をめぐる課題

ア　職業性疾病の発生状況等

じん肺の新規有所見者は減少傾向にあるものの、アーク溶接作業を始めとした粉じん作業により今なお年間250人近く発生している。

腰痛等の筋骨格系疾患は、年間5,000人近く発症し、職業性疾病全体の6割以上を占めている。また、IT化に伴い、職場へのパソコン等のVDT機器の普及が著しいが、適切な管理が行われないと、眼疲労や筋骨格系等への健康影響が懸念される。

騒音障害及び振動障害については、建設業を中心として労災認定者数が、それぞれ年間500人、700人を上回っている。また、騒音障害に関連する健康診断項目については、その有所見率も高い。

電離放射線障害については、核燃料加工施設において臨界事故が発生したこともあり、その社会的関心は高まっている。

熱中症については、過去10年間で145人の労働者が死亡している。

イ　化学物質による健康障害の発生状況等

現在、我が国の産業界で使われている化学物質は、約55,000種類を数え、毎年新たに500以上の化学物質が労働の現場に導入されている。また、化学物質の有害性も、発がん性、生殖毒性、神経毒性等多岐にわたっており、新たな知見により有毒性が明らかになるものもある。

さらに、製品寿命の短縮、多品種少量生産等が進む中、化学物質が取り扱われる職場環境、作業形態等は、固定的でなく変化している状況にある。

このような状況で化学物質による職業性疾病が年間300件程度引き続き発生している。有機溶剤、一酸化炭素による中毒及び酸素欠乏症等も依然として後を絶たないほか、様々な化学物質による健康障害が発生している。石綿による肺がん及び中皮腫等の職業がんの労災認定件数も増加する傾向にある。また、一部の職場において、化学物質に係る作業環境は依然として改善が必要な状況にある。

さらに、廃棄物焼却施設におけるダイオキシン類、いわゆる「シックハウス症候群」に関連した微量の化学物質による健康リスクなど、化学物質による健康問題に対する社会的な関心が高まっている。

PCB廃棄物の無害化処理、化学物質に汚染した土壌の処理作業等、従来の化学物質の製造、取扱い作業とは異なる作業において、有害化学物質にばく露し健康障害が生じることも懸念されている。

また、国際機関等において、化学物質の危険有害性の分類、表示等について様々な取組がなされており、これらの国際動向を踏まえた化学物質の管理も必要である。

ウ　過重労働による健康障害、職場のストレスによる健康障害等の作業関連疾患の発生状況等

一般健康診断結果によれば、有所見率は年々増加し、平成13年では約46%にも達しており、その中で脳血管疾患や虚血性心疾患等につながる高脂血症、高血圧症等に関連する所見を有する者が大きな割合を占めている。

高脂血症、高血圧症等の基礎疾患を有した労働者に業務による明らかな過重負荷が加わることによって、脳血管疾患や虚血性心疾患等の疾病が誘発されることがあり、平成13年度の労災認定件数は140件を超えている。

また、職場生活等において強い不安、ストレス等を感じる労働者の割合が増加し続け、63%にも上っており、さらに、業務による心理的負荷を原因として精神障害を発症し、あるいは自殺に至る事案が近年急増する傾向にあり、平成13年度の労災認定件数は70件に上っている。

エ　快適な職場環境を推進する必要性

作業場所が快適であるとした労働者の割合は約31%にとどまる一方、快適な職場環境のために改善を希望する労働者の割合は約86%となっている。このうち、今後改善を希望する項目として「機械等のレイアウトや作業空間の適正化」、「休憩時間の快適化」、「作業の性質に関わりなく生じる劣悪環境の改善」が比較的高い割合を占めている。

快適職場づくりを進める上での事業場側の問題点としては、資金及び改善のための技術的ノウハウ等の不足を挙げるものが多い。

さらに、職場での喫煙対策を望む人の割合は、約77%に達している。

(3) 転換期の産業社会における安全衛生面の課題

我が国産業社会は大きな転換期にあり、今後の労働安全衛生の展望を考える上で、次の社会経済的要因が労働安全衛生問題に重大な影響を与えることが予想される。

ア　高年齢労働者や女性労働者の増加

少子化・高齢化の進行が著しい中、労働力人口の高齢化も着実に進行し、今後、高年齢労働者の占める割合が大きく増加することが予想される。このような中で、既存の施設設備や作業方法が高年齢労働者にとって適切でない場合もあり、その結果、労働災害の増加が懸念される。

また、雇用の場における男女の均等な取扱いの進展により、女性の就業比率が増加していくとともに、従来女性があまり就かなかった分野も含め様々な職場に女性労働者の進出が拡大している。

このような状況を踏まえ、高年齢労働者、女性労働者を含めすべての労働者にとって安全で健康に働ける職場をどのように実現していくかが大きな課題となっている。

イ　就業形態の多様化、雇用の流動化等

近年、派遣労働、パートタイム労働、アルバイト等の非正規労働者の比率は、全産業、全企業規模で共通して増加し、平成13年には全労働者の4分の1以上に達しており、就業形態の多様化が進んでいる。さらに、情報通信システムの発達は、テレワーク等の新しい就業形態を実現しつつある。さらに、製造業のライン作業における構内下請の増加等外注化、分社化などのいわゆるアウトソーシングが進んでいる。

このような就業形態の多様化とともに、短期間の契約労働者やリストラクチャリングに伴う早期退職者の増加等雇用の流動化も急速に進行してきており、これらの労働者が全就業期間を通じて長期雇用の正規労働者と同等の安全と健康をいかに確保していくかが課題となってきている。

また、分社化等の企業形態の変化に対応した効果的かつ効率的な安全衛生管理体制の在り方等が課題となっている。

ウ　規制改革への対応

規制改革は、透明性が高く、公正で信頼できる経済社会の実現、多様な選択肢の確保された国民生活の実現、国際的に開かれた経済社会の実現等を目指して推進されているが、規制の見直しに当たっては、国民の安全を確保する観点から、企業における自己責任体制の確立、情報公開等の徹底、社会的に必要な規制の実効性の確保等が求められている。

労働安全衛生関係法令は、労働者の安全と健康の確保を目的とした安全衛生に関する規制であり、その実効性を確保する観点から、最低基準である労働災害防止措置の履行確保に加えて、事業者による自主的なリスク低減の取組を評価する仕組みを組み込むことについても配慮する必要がある。

エ　経済のグローバル化への対応

経済のグローバル化に伴い、物や人が従来にも増して国境を超え頻繁に行き来するようになってきており、労働安全衛生の観点からも適切な対応が求められている。

物の交流については、安全衛生水準の確保に留意しつつ、WTO/TBT協定（貿易の技術的障害に関する協定）の趣旨を踏まえ、国際規格・基準との整合性の確保、認証の相互承認を進める必要がある。

人の交流については、海外赴任者の安全対策を推進すること、我が国で働く外国人労働者がコミュニケーション・ギャップにより安全と健康の確保に支障を生ずることのないようにすること、また、我が国の安全衛生分野のノウハウ、経験等を開発途上国等へ移転することが求められている。

オ　安全衛生に関する人材の確保と必要な経費の確保

経済情勢が厳しく、市場競争の激化、コスト削減が進められる中で、安全衛生管理部門の縮小、安全衛生教育の手控え等、安全衛生管理活動の減退、関係者の安全衛生に対する意識の低下が懸念されるが、労働者の安全と健康を守ることを企業における最優先事項の一つとして、経営の効率化を図りつつも安全衛生管理活動に必要な人材と経費を確保することが重要である。

(4) 安全衛生管理をめぐる課題

ア　新しい安全管理手法の普及の必要性

長期的には労働災害が大幅に減少する等の成果が得られてきたが、依然として危険有害な職場環境の改善が進んでいない事業場も少なくなく、無災害を継続している事業場においてもリスクが存在していることからその低減化をさらに図っていく必要がある。また、事業場内の多様なリスクへの対応、就業形態の多様化等を踏まえた的確な安全衛生管理の推進も必要である。

このため、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」及び同指針を踏まえた業種別の「労働安全衛生マネジメントシステムガイドライン」等に基づき、「計画－実施－評価－改善」のサイクルによるリスクの評価、安全衛生水準の確保・向上を進めるシステムの普及・定着を図る必要がある。

イ　事業者及び労働者による自主的安全衛生活動の推進等の必要性

労働災害防止対策を実効あるものにするためには、当事者である事業者及び労働者が積極的に職場の安全衛生管理に参画・協議し、安全衛生管理活動を推進することが肝要であり、そのような場として安全衛生委員会が設けられている。

しかしながら、その活動は必ずしも活発でなく、また、労働安全衛生法令で期待されている機能が十分果たされているとは言い難い状況にある。

5. 重点対象分野における労働災害防止対策

(1) 業種別労働災害防止対策

次に掲げる業種別対策を重点的に推進する。また、林業、港湾貨物運送事業、鉱業その他の災害発生率の高い業種についても引き続き積極的に労働災害防止対策を推進していく。なお、実施に際して、労働災害防止団体等は業種等の特徴を踏まえた目標値等を設定することにより、その対策の推進を図る。

ア　建設業対策

元方事業者を中心とした総合的な労働災害防止対策の推進を図る。特に、中小総合工事業者の関係請負人である専門工事業者に対する安全衛生管理についての指導力を高めるため、現場所長教育及び新規入場者教育の支援等の総合的な施策を実施する。また、専門工事業者の安全衛生管理能力の向上を図るための施策を推進する。

さらに、今後増加が見込まれるコンストラクション・マネジメント（CM）方式等の新たな発注・契約形態については、適切な統括管理体制の在り方を検討し、その結果を踏まえて必要な措置を講じる。

墜落・転落災害を減少させるため、建設工事において手すりを先行する足場組立工法の普及・定着を推進する。なお、木造家屋等低層住宅建築工事については、引き続き、足場先行工法の普及・定着を推進する。

さらに、建設機械等による災害を減少させるため、クレーン機能付きドラグ・ショベルを普及し、危険検知システムの周知を図るとともに、転倒時等における運転者の安全を確保する防護装置の周知を図る。

このほか、土砂崩壊災害を減少させるため、上下水道等工事における土止め先行工法の普及・定着を図るとともに、切土等の作業における斜面崩壊に対する効果的な対策を検討する。また、建築工事、橋梁工事等における仮設構造物の安全性の検討を行う。

また、粉じん障害の防止についての総合的な対策を推進するとともに、建築物の解体作業等における石綿のばく露防止対策、一酸化炭素中毒、有機溶剤中毒等の防止対策の徹底を図る。

これら労働災害防止対策の実施に当たっては、発注機関の協力が不可欠であり、今後とも発注機関と連携して労働災害防止対策を積極的に推進する。

イ　陸上貨物運送事業対策

交通危険マップ等も活用した適正な走行管理を始め「交通労働災害防止のためのガイドライン」を重点として交通労働災害防止対策の徹底を図る。

また、荷役作業における墜落・転落災害や荷役機械による災害等を減少させるため、安全作業マニュアルの整備、同マニュアルを用いた教育等により安全な作業方法の徹底を図る。

このほか、荷主等に対し、発注条件の適正化の促進を図るとともに、荷の積卸し現場における安全な作業環境の整備促進を図る。

ウ　第三次産業対策

交通労働災害防止対策及び業種別に策定された労働災害防止のためのガイドラインの徹底を図るとともに、廃棄物処理業等の労働災害発生率の高い業種については、業種特有の職場のリスクを低減させるため、当該業種の事業者団体における安全衛生管理活動を推進させる。

また、これらの業種以外の業種についても、事業者団体に対して安全衛生情報センターから提供されている安全衛生情報の有効活用等により自主的な安全衛生活動を促進するよう働きかける。

このほか、安全衛生管理上問題の多い事業場に対して、労働安全コンサルタント、労働衛生コンサルタント等による安全衛生診断を促進する。

(2) 特定災害防止対策

ア　機械に係る労働災害防止対策

機械による災害を減少させるため、製造者等がリスクアセスメントを行い、機械を安全に設計・製造し、使用等する「機械の包括的な安全基準」の実効性の確保を図る。また、機械の安全化の基本となる基準・規格の性能規定化、並びに個別機械の基準・規格の国際整合化及び民間規格の活用促進を図る。さらに、基準・規格への適合確認手続きについては、国が指定する製造時等検査代行機関等による検査・検定の実施から、登録機関による実施への移行を図るとともに、安全衛生管理等の優良な事業者に対する自己確認等のインセンティブ制度について検討しその導入を図る。

また、機械を使用する事業者がより安全水準の高い機械を導入しやすくするため、機械の安全制御部について安全水準を表示する対策を推進する。

金属加工用機械、木材加工用機械、食品加工用機械等において労働災害が多発している現状にかんがみ、災害原因の分析結果を踏まえた重点的な対策の徹底を図る。

イ　交通労働災害防止対策

交通労働災害を減少させるためには、事業者はその対策を自動車等を運転する労働者任せにするのではなく、労働時間管理、安全衛生管理の観点から主体的に取り組むことが重要である。このような観点から、「交通労働災害防止のためのガイドライン」の徹底を引き続き図るとともに、交通労働災害を発生させた第一当事者が所属する事業場に対する災害原因調査を実施し、その分析結果に基づく再発防止対策の徹底を図る。

また、交通労働災害による死亡者の約7割が自動車乗車中であり、自動車乗車中の死亡者の約6割がシートベルト未着用であることを踏まえ、シートベルト着用徹底を含め、事業場における交通法規の遵守等についての教育を推進する。

さらに、道路上の工事現場に誤って進入してくる自動車による交通労働災害から作業中の労働者を守るため、安全な交通誘導等の有効な対策を推進する。

ウ　爆発・火災災害防止対策

爆発・火災の危険性の高い化学物質に係るプラントについては、「化学プラントに係るセーフティ・アセスメントに関する指針」に基づく対策の徹底を図る。

また、爆発・火災災害防止の観点からも、化学物質等安全データシート(MSDS)に記載される危険性に関する情報の積極的活用を図る。

さらに、小規模雑居ビルにおける防火安全対策のため、事業者が行う安全衛生教育を推進するとともに、マグネシウム合金等による粉じん爆発防止対策等各方面における爆発・火災災害防止対策の徹底を図る。

6. 労働者の健康確保対策

労働者の健康確保対策については、特に、産業保健関連機関の連携を強化しつつ、次のような対策を推進する。

(1) 職業性疾病予防対策

じん肺の新規有所見者を減少させるため、アーク溶接作業について工学的対策の改善を図り、その導入を促進するとともに、新規有所見者の多発している業種等を重

点対象とした粉じん障害防止対策の徹底を図る。また、トンネル建設作業に従事する労働者の粉じんへのばく露を低減するため、「ずい道等建設工事における粉じん対策に関するガイドライン」に基づく対策の徹底を図る。さらに、離職者を含めて、じん肺有所見者に対し、合併する肺がんの発生リスクに応じた健康管理を推進する。

作業環境管理については、個人ばく露量の測定の活用に係る検討を含め、作業の実態に合った測定方法を確立し、屋外作業場における粉じんへのばく露の低減を図る。さらに、作業環境測定結果を活用した効果的、効率的な作業環境管理の手法の確立を図る。防じんマスクについては、その性能の確保を図るため、買取試験を実施する。

腰痛等の減少を図るため、引き続き「職場における腰痛予防対策指針」による腰痛等の予防対策の徹底を図るとともに、人間工学的な観点等も踏まえた指針の見直し等の検討を行う。

VDT作業における健康障害の防止を図るため、「VDT作業における労働衛生管理のためのガイドライン」の普及・定着を図る。

騒音障害及び振動障害の減少を図るため、騒音障害防止対策及び振動障害防止対策の実効性が確保されるよう見直しを検討し、必要な措置を講じる。

また、さく岩機、ピックハンマー等建設作業用の機器により騒音障害、振動障害が多発している現状に鑑み、機器を使用する事業者が機器の購入に際し低騒音・低振動のものを選択しやすくするため、騒音・振動発生機器について製造者による騒音・振動レベルの表示の導入を図る。

さらに、機械の包括的な安全基準に基づく措置の一環として、騒音・振動発生機器の製造事業者等に対して騒音、振動等の有害要因に係るリスク低減措置の実施、情報の提供等の徹底を図る。

また、電離放射線障害の発生の防止を図るため、被ばくの低減化等電離放射線障害防止対策の徹底を図る。

加えて、熱中症について、適切な予防対策の徹底を図る。

(2) 化学物質による健康障害の予防対策

化学物質による健康障害を予防するため、化学物質の健康影響や労働者のばく露に係る国内外の情報の収集、化学物質による職業性疾病の発生事例の分析、国際貢献の観点も踏まえた日本バイオアッセイ研究センター等における化学物質の効率的・効果的な有害性の調査及びばく露状況の調査の実施を促進し、計画的かつ科学的に化学物質のリスク評価を行い、その結果に基づき、未規制の有害な化学物質による労働者の健康障害の予防対策を迅速に推進する。

また、職場で取り扱われる化学物質が多様で、作業形態等が固定的でなく変化している状況等に対応するためには、労働安全衛生法第58条の指針等に基づく、化学物質管理計画の策定、リスクアセスメントの実施及びその結果に基づく安全サイドの必要な措置などの事業者による自律的な化学物質管理の促進が必要である。

これらの事業者の取組を支援するため、効果的な実施方法の検討を行うとともに、事業者に対して、広範な化学物質に係る有害性情報、ばく露情報、リスクアセスメント事例、化学物質による健康障害の事例の提供、MSDSの普及・充実のためのデータベースの整備、化学物質管理を担当する者への研修等を行う。

さらに、国際機関による行動計画等に基づき、化学物質の危険・有害性の分類、MSDSを含めた表示方法の統一、開発途上国への支援等が求められており、これらを踏まえた表示制度の検討、整備等を行う。

がん原性を有する物質等、特に有害性の高い化学物質等については、専門家による検討等を踏まえ、その予防対策を推進するとともに、有害性が低い化学物質等に代替することが本質的な安全化につながることから、有害性の高い化学物質等の代替化を促進する。

特に、石綿については、国民の安全等のため必要なものを除きその使用等の原則禁止を速やかに図るとともに、建築物の解体作業等における労働者のばく露の防止対策の徹底等を図る。

廃棄物焼却施設におけるダイオキシン類、いわゆる「シックハウス症候群」に関連した化学物質、PCB廃棄物の無害化処理作業や化学物質に汚染した土壌の処理作業等における有害化学物質のばく露防止対策、内分泌かく乱物質に係る調査研究、有機溶剤や一酸化炭素による中毒防止対策及び酸素欠乏症等防止対策の推進を図る。

新規化学物質による健康障害を予防するため、新規化学物質を製造・輸入する事業者による有害性調査及びその結果に基づく健康障害防止措置の効率的でかつ効果的な実施を図る。

作業環境管理については、個人ばく露量の測定の活用に係る検討を含め、作業の実態に合った測定方法を確立し、屋外作業場における有害な化学物質へのばく露の低減を図る。また、作業環境測定結果を活用した効率的かつ効果的な作業環境管理の手法の確立を図り、化学物質のばく露防止対策の実施を促進する。作業環境測定結果による管理区分を決定するための指標である管理濃度については、科学的知見を踏まえ、その見直しを図る。さらに、防毒マスクについては、その性能の確保を図るため買取試験を実施する。

(3) メンタルヘルス対策

労働者の心の健康確保については、「事業場における

労働者の心の健康づくりのための指針」に基づき、事業者が事業場の状況を踏まえた適切な「心の健康づくり計画」を作成し、その計画に沿ったセルフケア、ラインによるケア等を内容とするメンタルヘルスケアの積極的な推進を図る。また、職場においてうつ病等への偏見をなくし、うつ病等の予防、早期把握とそれに続く適切な治療、職場復帰に結びつけられる職場体制の整備を図るとともに、事業場外資源との効果的な連携を推進する。さらに、心的外傷後ストレス障害（PTSD）への対応方策についても検討する。なお、メンタルヘルス対策の推進に当たっては、プライバシーの保護について特に配慮する。

自殺予防については、「職場の自殺予防マニュアル」の周知を図るとともに、相談体制の確保、産業保健と地域保健の関係機関が連携した自殺防止対策を推進する。また、有効な対策の策定に資するため、引き続き労働者の自殺に関する調査研究を行う。

(4) 過重労働による健康障害の防止対策

過重労働による健康障害の予防を的確に進めるため、過重労働となるような長時間の時間外労働の削減や年次有給休暇の取得促進などにより長時間労働を排除するとともに、長時間労働が発生し、疲労が蓄積するおそれがある場合には、産業医や地域産業保健センターの登録医の活用等により、その助言指導に基づく改善や、労働者への面接による保健指導等の健康管理対策の徹底を図る。さらに、過重労働による業務上の疾病が発生した場合の再発防止措置の徹底を図る。

(5) 職場における着実な健康確保対策

労働者の心身の健康を確保し、職業性疾病や作業関連疾患を予防するため、産業医、衛生管理者等産業保健スタッフの選任の徹底と専門性の向上を図るとともに、健康診断の実施とその結果に基づく事後措置、職場巡視の実施とその結果に基づく改善措置等の作業関連疾患等の防止対策の一層の推進を図る。

また、産業医その他の産業保健関係者を支援する産業保健推進センター、小規模事業場に対して産業保健サービスを提供する地域産業保健センター等の連携を強化する。

なお、労働者の健康確保対策を効果的に推進するためには、労働者との信頼関係の確立が前提にあることから、健康診断結果等の健康情報等についてプライバシー保護の強化を図る。以上の内容に加え、次の項目を推進する。

ア　小規模事業場対策

健康診断の実施率や受診率が低く労働者の有所見率が高い小規模事業場の健康確保については、地域産業保健センターの活用、小規模事業場産業保健活動支援促進事業（産業医共同選任事業）を推進するとともに、産業保健活動の具体的方法を示し、その活用を図る。

イ　健康づくり対策

事業場における健康づくり対策の総合的評価を踏まえ、健康づくり手法の改善を図るとともに、事業場等における健康づくり対策に係る目標の設定と評価の明確化及びその計画的な推進等により健康づくりの普及・定着を図る。特に、中小規模事業場については、健康づくりの取組に立ち後れの傾向が見られることから、その普及・定着を促進する。なお、健康増進法の制定を踏まえ、地域保健との連携の強化等を図り、より実効ある健康づくりを推進する。

(6) 快適職場づくり対策

労働力人口の高齢化、女性の就業分野の拡大、就業形態の多様化等に対し、すべての労働者にとって働きやすい職場環境の実現を図るため、人間工学的な観点等を踏まえた職場快適化のための手法の開発・普及を図るとともに、事業場が作成する快適職場推進計画を評価する制度に加え、継続的かつ計画的な取組を評価する制度の導入を図る。また、快適職場づくりの一層の普及定着を図るため、快適職場推進計画認定事業場の公表等を行う。

さらに、WHOのたばこ枠組み条約の動向等を踏まえ、職場における効果的な分煙対策の知見の収集、分煙対策手法の開発・普及等を推進するとともに、受動喫煙の防止対策等を一層の実効性を確保する観点から見直し、その周知を図る。

7. 安全衛生管理対策の強化

(1) 労働安全衛生マネジメントシステムの活用促進

労働災害のリスクを合理的かつ体系的に減少させ、また、安全衛生管理のノウハウの的確な継承を図るため、さらに、就業形態の多様化等により、事業場において指揮命令系統が異なる労働者の混在が高まる中で、的確な安全衛生管理を進める仕組みとして、労働安全衛生マネジメントシステムは有効である。したがって、業種、企業規模等に応じた労働安全衛生マネジメントシステムの導入を積極的に推進する。

労働安全衛生マネジメントシステムの普及定着を促進するため、事業者の意欲を高める観点から、「労働安全衛生マネジメントシステムに関する指針」に基づくシステムが適切に導入され、かつ、安全衛生水準の段階的向上のためシステムが適切に運用されているかを、事業場からの求めに応じ外部から確認することのできる仕組みの導入を検討する。

また、事業場がリスクアセスメントを効果的に実施するためのマニュアルを業種別に策定し、その普及を図ること等により、中小規模事業場の自律的な安全衛生管理の促進を図る。

さらに、自律的な安全衛生管理が定着し、安全衛生水準が優良な事業場に対しては、事業者の安全衛生管理活動を促進させるためのインセンティブ措置の在り方等を検討しその導入を図る。

(2) 中小規模事業場対策

中小規模事業場における労働災害の減少を図るため、法令で義務付けられた労働災害防止措置の履行の徹底を図るとともに、自主的安全衛生活動の促進を図る。

そのため、労働災害防止団体による自主的安全衛生活動の促進とその活動の中小規模事業場への浸透を強化するとともに、安全衛生情報の提供及びアクセスの強化を図る。安全衛生情報の提供に当たっては、労働保険事務組合、中小企業団体等のチャンネルを積極的に活用し、併せて、中小規模事業場からの求めに応じメールマガジン等の手法により安全衛生情報を提供する方式の導入を図る。

また、国から支援策を受けている期間だけでなく、その後も継続して自主的安全衛生活動に取り組めるよう、中小規模事業場内における自律的な安全衛生管理の仕組みづくりの整備等を積極的に推進する。

(3) 事業者及び労働者による自主的な安全衛生活動の推進

事業者及び労働者は、労働災害防止の当事者であると同時に、職場の状況についても最も熟知している立場にあることを自覚し、安全衛生委員会の活動の活性化を図るものとする。また、労働者を含めすべての関係者に安全衛生委員会の活動状況に関する情報を提供し、意見を求める仕組みを導入し、関係者の関心の高揚と参加意識の醸成を図る。

一方、安全衛生委員会の設置が義務付けられていない小規模事業場においては、安全衛生委員会に代わるものとして関係労働者の意見聴取の機会を設けることとなっており、この場を活用し、労働者の意見を積極的に吸い上げ、労働安全衛生対策への反映を推進する。

さらに、安全と健康を先取りする職場風土づくりを促進するものとして効果的な手法である危険予知活動等の導入を促進し、自主的な安全衛生活動の促進を図るとともに、労働者の安全意識の高揚を図る。

(4) 人的基盤の充実等

労働安全衛生分野の各種の資格については、技術の進歩等に応じる必要があることから、資格者に求められる知識、技能等のレベルを民間を活用して評価する仕組みを検討する。就業制限業務、作業主任者等の現場実務資格、現場作業者に対する安全衛生教育については、緊急時の対応に関し、講習内容の充実等を図る。さらに、危険に対する感受性を高め、その回避能力を体得する危険再認識教育等を実施する。

安全衛生意識の高い労働者を育成するためには、就業前の教育が効果的であることから、学校段階における教育との連携に努め、安全衛生に関する教育を普及する。

さらに、労働災害の防止を推進するためには、労働者の家族を含め国民一般の理解が必要であることから、あらゆる機会を通じて労働災害防止の重要性を訴え協力を求める。

(5) 就業形態の多様化、雇用の流動化等に対応する対策

就業形態の多様化が急速に進みつつある中で、働き方に関わらずに同等の安全衛生条件を確保する観点から、施設設備等の管理権限を有する者による下請労働者等も含めた施設設備等に関する労働災害を防止するための方策を検討する。

また、雇用の流動化が急速に進みつつある中で、雇用期間の長短に関わらずに同等の安全衛生条件を確保する観点から、雇入れ時教育を始めとする安全衛生教育の促進を図るとともに、継続的な健康管理が可能となる仕組みを検討する。

(6) 高年齢労働者の労働災害防止対策

高年齢労働者の労働災害を防止するため、高年齢労働者の身体的特性に配慮した機械設備、作業環境及び作業方法の改善を推進する。また、人間工学的な観点等を踏まえた職場快適化のための手法の開発・普及を推進し、高年齢労働者も含めたすべての労働者にとって働きやすい職場環境の実現を図る。さらに、快適職場認定事業場の公表、職業安定機関等との連携等により、その普及を図る。

(7) 外国人労働者対策

外国人労働者の労働災害を防止するため、コミュニケーション・ギャップを埋める上で有効な外国人労働者向けの分かりやすい安全衛生教材の開発を進め、これらの教材を活用した雇入れ時の安全衛生教育等の徹底を図る。また、外国人労働者が日本の安全衛生情報を容易に入手できるようにするため、国際安全衛生センターによる外国語での情報提供を図る。さらに、外国人雇用事業場について労働安全コンサルタント、労働衛生コンサルタント等

による安全衛生診断を促進する。

8. 労働災害防止の支援体制の整備

(1) 情報提供体制の整備

安全衛生情報センターにおいては、既に、災害事例、法令通達等有用な安全衛生情報をインターネット上でアクセスできる体制をとっているが、引き続き、安全衛生情報センターから情報の提供を図る。

また、安全衛生情報センターにおいては、安全衛生意識の高揚に寄与するため、労働災害を疑似体験できるバーチャル・リアリティ(VR)シアター及び3次元(3D)シアター等による情報提供を推進する。さらに、併設された産業安全技術館では各種の機械設備、保護具等を展示しており、これら体験型の3施設の機能を連携強化することにより、安全衛生情報センターを労働安全衛生分野における情報発信の拠点として位置付け、広く国民全般の安全に貢献する。

(2) リスク評価及び調査研究の体制整備

労働安全衛生関係法令や施策を検討する際の基礎情報を得るために、科学的かつ実証的観点からリスクの評価、専門技術的な立場から労働災害の原因究明等を実施する調査研究機関の行政との連携を検討する。

また、労働災害の原因調査については、人的要因及び物的要因にとどまらずに、その背景にある管理的要因にも踏み込んだ本質的な原因の究明を図るための災害分析手法の開発を行い、有効な再発防止対策に結び付ける仕組みを検討する。

労働安全衛生分野の調査研究については、労働災害の発生原因、防止対策等の自然科学的観点からのアプローチが中心であったが、今後は同分野での研究に加えて、労働災害防止対策の普及のための条件、費用対効果分析、社会システムの在り方等の社会科学的視野も踏まえて、より一層効果的、効率的な労働災害防止対策に取り組むこととする。

さらに、労働安全衛生対策が産業現場全体のニーズ、科学的なリスク評価等を基礎として策定される必要があることから、調査研究機関、行政機関、産業界等の間で、調査研究課題の選定、調査研究成果の活用等に当たって緊密な連携を図る。

(3) 労働災害防止団体等の活動の充実

労働災害防止団体等の安全衛生関係団体が、事業者等のニーズを踏まえた有効な支援サービスの開発を進め、その普及定着に積極的に取り組むことを促進する。

特に、業種別労働災害防止団体において、業種特有の有効なリスク低減対策に関する継続的な調査研究の実施を促進し、その成果を各分野における労働災害防止対策に活用するとともに、安全衛生管理活動を引き続き効果的に進めるために、安全衛生に関する専門スタッフのノウハウを継承し活用する方策を検討する。

また、労使による労働災害防止活動を推進するという観点から、労災防止指導員の効果的な活用を行うことにより、中小規模事業場等における安全衛生管理の向上を図る。

(4) 労働安全衛生サービスのアウトソーシング化への対応

中小企業においては労働安全衛生のすべての分野について専門的な知識・ノウハウを有したスタッフや機材を抱えておくことが困難であり、大企業においても専門的なサービスについてアウトソーシング化のニーズが高まりつつある状況を踏まえ、企業からの依頼に応じて専門的な労働安全衛生サービスを提供する質の高い外部専門機関の活用及びその活用による安全衛生管理の在り方の検討を行う。

(5) 国際的な視点に立った行政展開

ILO条約を始め安全衛生に関連する国際的な条約、規格等については、国内制度への取り入れを図るとともに、その策定段階から積極的に参画し、我が国から提案を積極的に行う等国際貢献の一層の推進を図る。

また、海外進出企業で働く日本人労働者の安全衛生を確保するため、海外進出企業に対する安全衛生セミナーの開催、国際安全衛生センターを通じた安全衛生情報の提供を推進するとともに、海外巡回健康相談の実施等を推進する。

さらに、開発途上国に対する安全衛生分野の技術協力については、積極的に推進する。

(6) 評価を踏まえた施策の実施

労働者の安全と健康の確保に関する施策の評価についても既に一部実施しているところであるが、労働市場の変化、科学技術の進展等に基づく今後の見通しを踏まえ、業種別等の労働災害防止対策、中小規模事業場対策、自律的な安全衛生管理体制の確立等の安全衛生の施策に係る適切な評価の方法を検討し、的確な評価を実施することにより、施策の効率的かつ効果的な実施を図る。

※ 第1次から第10次までの労働災害防止計画の全文は、http://www.jaish.gr.jp/anzen/html/select/anhr00.htmで入手できる。

基発第0324004号
平成15年3月24日

都道府県労働局長殿

厚生労働省労働基準局長

労働災害防止計画の推進について

第10次の労働災害防止計画（以下「計画」という。）の策定については、平成15年3月24日付け厚生労働省発基安第0324001号［46頁参照］により、厚生労働事務次官から通達されたところである。

本計画は、我が国において、今後5年間にわたる労働災害防止を進めるために実施すべき主要な対策等を示したものであるので、貴職においては、下記の事項に留意の上、その計画的かつ効果的な推進を図られたい。

なお、関係府省、都道府県、労働災害防止団体及び事業者団体等に対し、それぞれ別添1～3［省略］のとおり要請を行ったので申し添える。

記

1　計画の主眼

本計画は、次の事項を基本方針に掲げ中長期的な安全衛生行政の指針として策定したものであること。

(1) 死亡災害の撲滅

死亡災害については、平成10年に2,000人を割り、着実な減少傾向を続けているが、今なお年間千人台後半にとどまっている状況にかんがみ、建設業を始めとする死亡災害の多発している業種における労働災害防止対策の徹底を図ること。

(2) 中小企業における安全衛生の確保

中小企業においては、労働安全衛生関係法令に規定された最低基準としての労働災害防止措置の履行確保を図るとともに、自主的な安全衛生活動等に対して適切な支援を推進すること。

(3) 業務上の心身の負担の増大等に対応した労働衛生対策の推進

社会経済システムが大きく変化し、経営環境の厳しさが増す中で、業務の質的、量的な変化による心身の負担の増加が懸念されていることから、職場においてより積極的に労働者の健康の確保を図ること。

(4) リスクを低減させる安全衛生管理手法の展開等

労働者の安全と健康の確保は最も優先されるべき事項のひとつであり、そのためには企業内において、「安全文化」を根付かせ自律的な安全衛生対策が推進される仕組みを確立する必要があり、さらにリスクの低減が基本であることから、労働安全衛生マネジメントシステムの事業場への導入を図ること。機械設備についても、リスクの低減、情報の伝達という仕組みの普及を図ること。

2　計画の目標についての考え方

(1) 本計画の3の(1)については、労働災害による死亡者数を単に年間1,500人を割ることではなく、可能な限りの減少を目指すという趣旨であること。

(2) 本計画の3の(2)については、第9次の計画の実績を踏まえ、減少傾向が鈍化する中において、一層の減少を目指す趣旨で設定したものであること。また、20%以上減少とは、第9次の計画期間である5年間に発生した休業4日以上の死傷災害の総件数と本計画の期間中に発生する休業4日以上の死傷災害の総件数を比較するものであること。

3　計画の推進に当たっての取組

(1) 労働災害防止対策を推進するための計画（以下「推進計画」という。）の策定

本計画の趣旨を踏まえ、管内における労働災害の動向、社会経済情勢、行政目標の推進状況等の実情に即した推進計画を策定し、その実効を期すこと。

なお、本計画に基づく具体的な業種別労働災害防止対策について別紙のとおり示すこととするので、当該推進計画の策定等に際して参考とすること。

(2) 労働災害防止団体等に対する協力要請等の実施

労働災害防止団体、関係事業者団体及び関係行政機関に対し、本計画において示す労働災害防止対策が積極的かつ効果的に展開されるよう要請し、当該団体等を通じて、事業者の自主的労働災害防止活動の促進を図ること。

(3) 国民一般の安全衛生意識の高揚

労働災害防止対策を効果的かつ効率的に推進するためには、国民一般の理解が必要であることから、引き続き、労働災害防止団体、関係行政機関、事業者団体等広範な構成員からなる労働災害防止連絡協議会の活動の促進を図るほか、あらゆる機会を通じ、また、あらゆる手法を講じて、幅広く労働災害防止の重要性を訴え、各方面の協力を求めていくこと。

別紙

業種別労働災害防止対策

1　林業

(1) 伐木造材、造林作業及び機械集材装置、林内作業車等による集材作業の安全な作業方法の徹底
(2) 新たに導入された林業機械による安全作業の徹底
(3) 単軌条運搬機による安全作業の徹底
(4) 労働災害発生時における緊急連絡体制の整備の促進
(5) 作業現場の安全パトロールの実施の促進
(6) 刈払機による安全作業の徹底
(7) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(8) かかり木の処理作業における安全な作業方法の徹底

2 鉱業（採石業及び砂・砂利・玉石採取業を除く。）

(1) 粉じん作業における呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(2) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(3) 騒音レベルが高い場所における防音保護具の使用の徹底

3 採石業及び砂・砂利・玉石採取業

(1) 作業計画に基づく安全作業の実施
(2) 作業箇所の点検の励行と崩壊等による危険防止措置の徹底
(3) 車両系建設機械、荷役運搬機械、採石機械、設備の点検整備の励行及び適正使用の確保
(4) 発破作業時の安全確保の徹底
(5) 掘削作業時の粉じん作業における湿潤化、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(6) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(7) 騒音レベルが高い場所における防音保護具の使用の徹底
(8) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行

4 建設業

《共通事項》

(1) 工期等の発注条件の適正化の促進
(2) 工事の計画段階等での工法、使用する機械設備、作業方法についての安全衛生に係る事前評価の徹底
(3) 複数の元方事業者が近接して作業する現場における協議会の設置の促進
(4) 中小地場総合工事業者における総合的な安全衛生対策の推進
(5) 元方事業者による作業場所の安全確保の徹底
(6) 専門工事業における自律的な安全衛生管理の確立
(7) 不安全行動を防止するための効果的な対策手法の開発・普及
(8) 高所作業を伴わない工法及び高性能・簡易な安全帯・安全ネットの開発・普及
(9) 建設機械における危険検知システム及び運転者の防護装置の導入による安全対策の推進
(10) クレーン、移動式クレーン、車両系建設機械等の定期自主検査及び点検整備の励行並びにこれらの機械による適正な作業方法の徹底
(11) 施工計画作成者及び現場責任者に対する安全衛生教育の徹底
(12) 高年齢労働者の災害防止のためのガイドラインの活用の促進
(13) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(14) 出稼労働者に対する安全衛生教育及び健康診断の実施の促進
(15) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(16) 騒音レベルが高い場所における防音保護具の使用の徹底
(17) 酸素欠乏危険場所における酸素濃度及び硫化水素濃度の測定、換気並びに特別教育の徹底
(18) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(19) 建設業における有機溶剤中毒予防のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(20) 作業時における熱中症対策の推進
(21) さく岩機、ピックハンマー等建設作業用の機器の騒音・振動レベルの表示の導入及びこれによる低騒音・低振動の機器の購入の促進
(22) 建築物、設備の解体、改修作業等における石綿等へのばく露防止対策の徹底
(23) 化学物質等の飛散、接触等による眼、皮膚障害の防止のための保護具の使用の徹底

《土木工事》

(1) 事前の地質等の調査及び安全な作業計画の策定の徹底
(2) 明り掘削工事における掘削面の適正な勾配の保持の徹底及び作業開始前の地山の点検の励行
(3) 土止め先行工法の普及・定着
(4) 足場の設置等による安全な作業床の確保
(5) 手すりを先行する足場組立工法の普及・定着
(6) 足場、型枠支保工等の仮設設備の強度及び適正な構造要件の確保並びに経年仮設機材の適正な管理の徹底
(7) 型枠支保工の組立図及び鉄筋構造物の組立て作業計画に基づく組立ての徹底

(8) 適正な条件のもとでの車両系建設機械による荷のつり上げ作業の実施の徹底
(9) トンネル工事における軌道装置等の建設用機械等の使用時の安全確保、可燃性ガス、火気の管理、退避等に係る措置及び救護技術管理の徹底
(10) 橋梁工事における橋げたの架設等の作業の安全確保の徹底
(11) 土石流における労働災害防止のためのガイドラインの普及
(12) ずい道等建設工事における粉じん対策に関するガイドラインに基づく粉じん障害防止対策の徹底
(13) 潜函工法における高圧室内業務の適正化並びに高圧室内業務の管理及び特別教育の徹底
(14) 換気が不十分な場所における内燃機関の使用禁止及び練炭を使用するコンクリート養生場所における一酸化炭素中毒防止対策の徹底

《建築工事(木造家屋建築工事を除く。)》

(1) 足場の設置等による安全な作業床の確保
(2) 手すりを先行する足場組立工法の普及・定着
(3) 足場、型枠支保工等の仮設設備の強度及び適正な構造要件の確保並びに経年仮設機材の適正な管理の徹底
(4) 仮設構造物、建築物等の組立て等の作業の安全確保
(5) 解体・改修作業における安全衛生対策の推進
(6) コンクリートのはつり作業時の粉じん作業における呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底

《木造家屋建築工事》

(1) 足場先行工法の普及・定着
(2) 足場の設置等による安全な作業床の確保及び作業床、手すり等の設置が困難な場所等における安全帯の使用、防網の設置の徹底
(3) 木材加工用機械の使用時の安全確保
(4) 足場先行工法に関するガイドライン、木造家屋解体工事安全施工指針等に基づく安全作業の励行
(5) 保護帽の着用の徹底

《設備工事》

(1) 足場の設置等による安全な作業床の確保
(2) 高所作業車等に係る安全な作業方法の徹底
(3) 電気工事における停電作業及び活線作業等の安全化の推進
(4) アーク溶接等の粉じん作業における換気、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(5) 原子力発電所の工事における放射線被ばく管理対策の徹底
(6) 有害な化学物質等の流入のおそれがある設備、配管等の補修作業等における確実な遮断等中毒防止対策の徹底
(7) 廃棄物焼却施設の解体・改修等におけるダイオキシン類ばく露防止対策の徹底
(8) ガス配管工事における一酸化炭素中毒等の防止対策の徹底

5 食料品製造業

(1) 食品加工用機械及び食品包装機械に係るガイドラインに基づく機械の安全化の促進並びに使用時の安全の確保
(2) 食品加工用手工具の取扱い及び荷の運搬等における安全な作業方法の徹底
(3) 化学設備の非定常作業における安全衛生対策のためのガイドラインに基づく適正な作業方法の徹底
(4) 化学物質等の飛散・接触等による眼、皮膚障害の防止のための保護具の使用の徹底

6 木材・木製品製造業及び家具・装備品製造業(金属製及び漆器製を除く。)

(1) 木材加工用機械の安全化の促進及び点検整備の励行
(2) 木材加工用機械作業に係る安全な作業方法の徹底
(3) 塗装、接着作業等における局所排気装置等の設置の徹底
(4) 作業主任者の適正な配置及び職務の励行
(5) シックハウス症候群に関連した化学物質の濃度低減対策の促進

7 化学工業

(1) 化学プラントに係るセーフティアセスメントに関する指針に基づく対策の徹底
(2) 化学設備の保守管理の徹底
(3) 親企業を中心とした総合的な安全衛生管理の徹底
(4) 化学設備の非定常作業における安全衛生対策のためのガイドラインに基づく適正な作業方法の徹底
(5) 異常事態発生時の緊急体制の確立
(6) 静電気による爆発防止対策の徹底
(7) 塔槽類内部等の酸素欠乏危険作業における酸素濃度の測定、換気及び特別教育の徹底
(8) 化学物質等による労働者の健康障害を防止するための必要な措置に関する指針に基づく措置の徹底
(9) 化学物質の有害性調査の実施の促進
(10) 洗浄作業等非定常作業時における換気及び呼吸用保護具の使用の徹底

(11) 化学物質の飛散、接触等による眼、皮膚障害の防止のための保護具の使用の徹底
(12) 石綿等有害な化学物質の代替化等促進

8 窯業・土石製品製造業

(1) 荷役運搬機械等を用いる作業の適正化の徹底
(2) 成形機、混合機等の安全化の促進及び安全装置等の適正使用の徹底
(3) 原料の混合等の粉じん作業における局所排気装置等の設置、たい積粉じんの除去、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(4) 騒音作業場における設備、作業方法等の改善及び防音保護具の使用の徹底
(5) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(6) 石綿含有製品の製造工程における石綿によるばく露の防止対策の徹底
(7) 石綿の代替化等促進及びガラス繊維及びロックウールの労働衛生に関する指針の徹底

9 鉄鋼業及び非鉄金属製造業

(1) 親企業を中心とした総合的な安全衛生管理の徹底
(2) クレーン等の定期自主検査及び点検整備の励行並びに適正な玉掛け作業の徹底
(3) 重量物等の運搬の安全な作業方法の徹底
(4) 鉄鋼生産設備の非定常作業における安全衛生対策のためのガイドラインに基づく適正な作業方法の徹底
(5) 型ばらし、ばり取り等の粉じん作業における局所排気装置等の設置、たい積粉じんの除去、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(6) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(7) 騒音作業場における設備、作業方法等の改善及び防音保護具の使用の徹底
(8) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(9) 鉄鋼生産設備工程における一酸化炭素による中毒防止対策の徹底

10 金属製品製造業、一般機械器具製造業及び電気機械器具製造業

(1) 親企業を中心とした総合的な安全衛生管理の徹底
(2) 機械の包括的な安全基準に基づく機械設備の設計段階における事前評価の実施及びフェールセーフ化の促進
(3) 産業用ロボット等の自動機械の安全化の促進
(4) 自動化生産システムの非定常作業における安全対策のためのガイドラインに基づく適正な作業方法の徹底
(5) プレス機械、工作機械等の安全化の促進及び安全装置の適正使用の徹底
(6) クレーン等の定期自主検査及び点検整備の励行並びに適正な玉掛け作業の徹底
(7) 荷役運搬機械等を用いる作業の適正化の徹底
(8) マグネシウム合金等の粉じん爆発防止対策の徹底
(9) アーク溶接、研磨等の粉じん作業における局所排気装置等の設置、たい積粉じんの除去、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(10) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(11) 騒音作業場における設備、作業方法等の改善及び防音保護具の使用の徹底
(12) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(13) 半導体製造工程液晶関連基材製造工程における安全衛生対策の徹底
(14) 工場団地等において共同して行う安全衛生活動の促進
(15) 非定常時作業を含む洗浄、塗装・払しょく作業等における有機溶剤中毒予防措置の徹底
(16) 化学物質等の飛散、接触等による眼、皮膚障害の防止のための保護具の使用の徹底

11 自動車・同付属品製造業

(1) 親企業を中心とした総合的な安全衛生管理の徹底
(2) 機械の包括的な安全基準に基づく機械設備の設計段階における事前評価の実施及びフェールセーフ化の促進
(3) 産業用ロボット等の自動機械の安全化の促進
(4) 自動化生産システムの非定常作業における安全対策のためのガイドラインに基づく適正な作業方法の徹底
(5) プレス機械、工作機械等の安全化の促進及び安全装置の適正使用の徹底
(6) 荷役運搬機械等を用いる作業の適正化の徹底
(7) クレーン等の定期自主検査及び点検整備の励行並びに適正な玉掛け作業の徹底
(8) アーク溶接、研磨等の粉じん作業における局所排気装置等の設置、たい積粉じんの除去、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(9) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(10) 騒音作業場における設備、作業方法等の改善及び防音保護具の使用の徹底
(11) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行

12 船舶製造業

(1) 統括安全衛生管理及びこれに応じた関係請負人が講ずべき措置の徹底
(2) 足場の設置による安全な作業床の確保
(3) 船舶の解体、修理時における作業間の連絡調整、残存する危険物等の除去、溶接・溶断作業時等の火気管理、中毒の防止及び消火・警報設備の整備の徹底
(4) クレーン等の定期自主検査及び点検整備の励行並びに適正な玉掛け作業の徹底
(5) アーク溶接、ガス溶接、研磨等の粉じん作業における局所排気装置等の設置、たい積粉じんの除去、呼吸用保護具の使用等粉じん障害防止対策の徹底
(6) 低振動工具の使用、作業管理及び健康管理の徹底
(7) 騒音作業場における設備、作業方法等の改善及び防音保護具の使用の徹底
(8) 酸素欠乏危険場所における酸素濃度の測定、換気及び特別教育の徹底
(9) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(10) 非破壊検査における遮へい措置の徹底
(11) 船舶の修理時等における石綿へのばく露防止対策の徹底

13 陸上貨物運送事業(貨物取扱業を含む。)

(1) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(2) 荷役運搬作業における安全作業マニュアルの整備及び同マニュアルを用いた教育の徹底
(3) 荷の積卸し作業、はい作業等における安全な作業方法の徹底
(4) 荷の積卸し場所での作業間の連絡調整の徹底
(5) 荷役運搬機械及び器具・用具の点検整備並びに適正使用の徹底
(6) 荷役運搬機械による作業及び貨物の積卸し作業における作業指揮者の適正配置、職務の励行及び安全衛生教育の徹底
(7) 荷役運搬作業における墜落・転落災害の防止対策の徹底
(8) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(9) 貨物として取り扱われる化学物質等の危険有害性の事前確認の励行
(10) 液体化学物質の荷役等の労働衛生対策の徹底
(11) 廃PCB収集・運搬作業におけるPCBばく露防止対策の徹底

14 港湾貨物運送事業

(1) 車両系荷役運搬機械、揚貨装置、クレーン等の作業範囲内への労働者の立入禁止措置の徹底及び適正な玉掛作業方法の徹底
(2) フォークリフト作業における安全な作業方法の徹底
(3) 船内荷役作業における墜落防止措置の徹底
(4) 酸素欠乏危険場所における酸素濃度の測定、換気及び特別教育の徹底
(5) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(6) 貨物として取り扱われる化学物質等の危険有害性の事前確認の励行

15 電気業(原子力発電所)

(1) 原子炉設置者を中心とする総合的な安全衛生管理の徹底
(2) 元方事業者及び関係請負人による放射線作業管理計画の作成並びに放射線作業届による放射線作業の報告
(3) 原子力発電所の検査・工事の作業における放射線被ばく管理対策の徹底
(4) 管理区域内に立ち入る労働者に対する安全衛生教育の徹底
(5) 放射性廃棄物の管理区域外での運搬に係る作業管理対策の徹底

16 廃棄物処理業(一般・産業廃棄物処理業及び再生資源卸売業)

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) 機械式ごみ収集車等によるごみ収集作業の安全な作業方法の徹底
(3) 機械式ごみ収集車等の点検整備の励行
(4) 車両系荷役運搬機械及び車両系建設機械による安全作業の徹底
(5) 処理施設内における墜落災害防止対策の徹底
(6) 処理施設内における爆発・火災等の防止対策の徹底
(7) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(8) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底
(9) 廃棄物処理作業における保護面、保護帽、手袋及び呼吸用保護具等の保護具の使用の徹底
(10) 廃棄物焼却施設内作業におけるダイオキシン類のばく露防止対策の徹底
(11) 廃PCBの無害化処理作業におけるPCBばく露防止対策の徹底

17 ビルメンテナンス業

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) ゴンドラ等を利用した窓等の清掃作業の安全な作業方法の徹底
(3) 高年齢者に配慮した床面等の清掃作業の安全な作業方法の徹底
(4) ゴンドラの適正な組立て、据付けの確保及び点検整備の励行
(5) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(6) 洗浄剤から発生するガスによる中毒防止対策の徹底
(7) 化学物質等の飛散、接触等による眼、皮膚障害の防止のための保護具の使用の徹底
(8) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底
(9) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行

18 卸売・小売業

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) 倉庫、加工場所等における作業の安全な作業方法の徹底
(3) 一般動力機械及び荷役運搬機械の点検整備の励行
(4) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(5) 腰部に著しい負担のかかる作業における負担の軽減化対策の実施及び腰痛予防体操の励行
(6) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底
(7) 燃焼器具使用時の換気の徹底

19 ゴルフ場業

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) キャディ作業における飛来災害及び転倒災害の防止対策の徹底
(3) 芝刈り作業、植栽管理作業等における転倒災害及び墜落・転落災害の防止対策の徹底
(4) ゴルフカート、芝刈機等の点検整備の励行
(5) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(6) 農薬散布作業における中毒防止対策の徹底
(7) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底

20 旅館業

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) 調理、搬送機械等の点検整備の励行
(3) 転倒、転落災害の防止対策の徹底
(4) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(5) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底‘
(6) 化学物質等の飛散、接触等による眼、皮膚障害防止のための保護具の使用の徹底

21 警備業

(1) 安全衛生管理体制の確立
(2) 車両誘導作業における安全な作業方法の徹底
(3) 施設等の巡回警備作業における転倒、転落災害の防止対策の徹底
(4) 交通労働災害防止のためのガイドラインに基づく対策の徹底
(5) 雇入れ時等における安全衛生教育の徹底

厚生労働省発基安第0324001号
平成15年3月24日

都道府県労働局長殿

厚生労働事務次官

労働災害防止計画の策定について

今般、平成15年度を初年度とする労働災害防止計画が別添[31-40頁参照]のとおり策定され、本日公示されたところである。

厚生労働省は、昭和33年以来、9次にわたって労働災害防止計画を策定し、これに基づき種々の対策を強力に推進してきたところである。その間、労働災害は長期的には減少してきているが、今なお、年間約55万人もの労働者が被災し、また死亡災害についても2,000人を下回るようになったものの、千人台の後半で推移していることから、その減少傾向を堅持しつつ、より一層の減少を図るための努力を傾注しなければならない。

本計画は、このような労働災害の動向を踏まえつつ、企業における事業活動の見直し、就業形態の多様化、雇用の流動化等労働者を取り巻く社会経済の変化に対応し、労働者の安全と健康を確保すべく策定したものであり、今後5年間にわたる労働安全衛生行政の指針となるものである。

以上の趣旨を踏まえ、本計画の効果的な推進に万全を期されたく、命により通達する。

連載第22回

語りつがねばならぬこと
――日本・アジアの片隅から――

福島・小国蚕糸の不当労働行為事件

塩沢美代子

よその会社からの駆け込み相談

東北本線の福島駅から、在来線で北に向うと3つ目に桑折（こおり）という駅がある。今から45年前は、駅前に雑貨屋が1軒あったぐらいで、農村風景しか目にはいらないところだった。

昭和33年2月下旬、私は、ここにあった郡是の工場の寄宿舎に泊っていた。福島県支部の婦人懇談会に参加した後で、工場内にある、小さな組合事務所で、リーダー層の女性たちと談笑していた。

そのとき工場の守衛さんから、「今、よその工場で働いているという女性が門に来ており、どうしたら退職金がもらえるのかききたい」といっているので、組合事務所に案内するからよろしく」と電話があった。

やがて現れた、いかにも朴訥な女性が、「小国（おぐに）蚕糸で働いている」というので、居合わせた者がびっくりして、思わず顔を見合わせた。なぜなら、あまりにも劣悪な労働条件で、土地では悪名高い会社だったのである。労働基準監督署が、長らくマークしていながら、手も足も出ず諦めているほど強欲な社長で、有名だったのである。

したがって女子労働者も、耐えきれずに退職する者が多いので、入れ替りのはげしいところだとも知られていた。ところが訪ねてきたFさんは、なんと8年も働いてきたというので、その逞しさにも驚嘆した。そして近いうちにやめるつもりなのだが、よその会社では、やめるときに退職金がもらえると誰かにきいたけど、どうやったらもらえるのかわからない。それで郡是の人にきけば、わかるだろうと思ってきたのだという。

そこで退職金というのは、法律できまっているわけではなく、労働組合が会社と交渉して制

度としてきめているので、労働組合がなければ、個人で会社に請求しても、会社に支払う気がなければ、もらえないものだと説明した。

私たちの矢継ぎ早の問いに答える彼女の話によると、労働時間は12時間が当り前で、作業場で、ちょっと動作がおそかったりすると、男の監督に殴られたり蹴られたりするそうである。しかしFさん自身は、身体も丈夫で、手先も器用だったのか、あまりそういう目にあわなかったらしい。彼女が退職金に執着したのは、半年や1年でやめていく者が多いなかで、8年もきつい労働をしてきたのだから、よその会社ではやめるときにもらえるというお金を、私も手にしたいと思ったのである。賃金も安いから、長く働いても、あまり貯金もできなかったらしい。

小国蚕糸の労働組合組織化へ

そこで、この際に労働組合をつくったらどうかという話に、彼女は意外にあっさりと乗ってきた。近いうちにやめるつもりといっても、結婚がきまっているというわけでもないから、まず組合をつくって、なんとか退職金を手にしたいと思ったらしい。恐いもの知らずだったともいえる。

そこで"労働組合とは何か"の説明からはじまって、極秘で信頼できる仲間をふやしていくようにと話した。私はいつでも相談に乗るし、郡是労組の女性たちもひそかに支援するということになった。

その頃は、蚕糸労連の福島県支部は確立しており、男子の書記長が専従になっていた。だから、極秘である程度まで同調者がふえれば、県支部あげての支援体制で、組織化がはかれるかもしれないと思った。どこまで会社側に知られずに、ことが運ぶかが成否の分れ目だと思い、くれぐれも焦らず、極秘で仲間をふやすようにと念を押した。私への連絡の中継は、郡是に頼むことにして、翌日、私は支部長に会って、昨夜の出来事を詳しく話した。男子幹部は、いわば商売がたきの組織化には、熱心だったのである。

私は彼から小国蚕糸の事情をきいて、社長への怒りがこみ上げてきた。福島市周辺には製糸工場が多いが、小国の社長は、各社の入社試験がすべて終ってから、女子工員の募集をするという。当時は中卒の就職希望者が多かったから、どこにも入社できないで泣いている娘たちがいる。彼女らを雇って、"お前たちは、どの会社にもはいれなかったから、私が救ってやったのだ"といって、入社した少女たちに、劣等感を強く自覚するように仕向ける。そして、"お前たちは、もうここしか働くところはないんだ"と強調して、いかに劣悪な労働条件にも耐えさせる、という経営方針だという。

それから数日後に、郡是から私に連絡があり、小国のFさんから、友だち3人とともに、この間会った、東京から来ていた人の話をききたいといっているという。労働組合のことを、自分の口ではうまく説明できないからだという。その頃は、蚕糸労連本部にも福島県支部にも、報告してあったから、すぐ私が桑折に行くことになった。会社の休日だと、従業員がせまい町に外出しているから、絶対に見付からない場所で会えるようにと伝えた。私は同じような服装をしていても、土地の者ではないことが、すぐわかってしまうことを、どこへ行っても、経験していたからである。その結果、やはり町では危いから、郡是のなかで会うことになったと聞き、そのさい4人が一緒ではなく、少し時間をずらして、門をはいるようにと指示した。社内で会うなら、誰が同席してもわからないから、労連福島県支部専従の書記長と郡是支部長の男性や、女性数名も一緒にあった。Fさんの友だち

3名も、小国としては勤続が長く20代になっていた。職場には不満がいっぱいなので、労働組合の意味を理解する者が、ある程度の人数になれば、結成も可能ではないかと思われた。Fさんの友人3名はやる気になったように見えた。

しかし悪名高き社長のことだから、その動きが察知されたとたんに、疑いをかけられた者は解雇されるだろう。なんとか結成にこぎつけたとしても、ただちに役員たちを解雇し、組合を解散させるという、不当労働行為に出ることは間違いない。そこで工場所在地の地区労と、福島地区労、福島県評（総評の地方組織）の組織化担当者にも事情を伝え、いよいよというときまで、その情報は組織内でも極秘にするようにと頼んだ。

それから1月ぐらいの間、私も二度くらい彼女らに会っており、Fさんと一緒にくる人が2人ふえたが、職場の様子をきいて、正直なところ、この組合結成は至難の業だな、と感じていた。

Fさんたちが、秘かに私たちと接触している間に、思わぬ事件が起きていた。玉糸部という一部の職種の従業員の、3月分の給料が、全く予告なしに賃下げになっていたので、怒った玉糸部の全員が、突発的に職場放棄し、その首謀者とみられたOさんが、即刻解雇された。OさんはFさんたちの動きは全く知らない人だった。

4名の女子工員の解雇

かくして、最初に私が郡是でFさんに会ってから、2か月たったとき、Fさんたち4名が、解雇されたとの報が飛びこんできた。私は、“やっぱりそうなったか”という感じで、あまりおどろかなかった。しかし、詳しい話をきいて、非常におどろいたのは、社長が労働組合法を熟知していて、不当労働行為にならないように、手のこんだ巧妙な方法で、彼女らを解雇したということだった。

この会社に、繰糸主任で社長が信頼する男を会長とする、親和会という従業員親睦団体がつくられていた。親和会は、日頃はなんの活動もせず、会合も開かれないので、女子労働者は、その存在さえ知らない者が多かった。

ところが4月10日、何も書かれていない白紙が、各職場に廻され、全員に署名するようにと指示された。みんな何のために署名するのか、わからないまま、上司にいわれるので署名したという。その署名とは、親和会の開催を求めるもので、署名が集ってから署名簿の最初に、親和会の会長宛てに、親和会の総会の開催を求めるという文言がつけられたそうである。そして、4月18日の終業後に総会が開かれ、全員に出席が強要された。

会が始まると、会長がFさんほか3名の、私と会って労働組合のことを勉強していた4名を名指して、全員の前に出て会衆のほうに向いて立つようにといわれた。この4名が仕方なく、いわれた通りにすると、会長ははげしい口調で、しゃべりはじめた。

さらし者にして退職願いを強要

“こいつらの顔をよく見てみろ、こいつらはこの会社をつぶして、お前たちみんなを、路頭に迷わせるという、裏切り行為をした奴らなんだ。

この会社の社長は、労働組合がつくられたら、直ちに会社を閉鎖するといっているのだ。それなのに、こいつらは労働組合をつくろうとしたのだ。つまりお前たちを失業させるようにした、憎むべき奴らなんだ。

だからお前たちの身を守るために、こいつ

らに直ちにやめてもらわなきゃならない。"という意味の話をした。

もちろん会場から、反論の出るわけがない。

会長は、日頃から繰糸場で、労働者を殴ったり蹴ったりしている、おっかない人物である。みんなしーんと静まりかえって、成り行きを見守っている。そこで彼は話を続け、

"たしかにやめさせるために、今みんなの前で、退職願いを書かせる"といって、一身上の都合により、退職させてくださいという文言を書き、署名をするようにと、4人に迫った。紙もペンも用意してあった。

4人とも愕然としながらも、言う通りにするしかなかった。4人の退職願いは会長が受け取り、みんなの前で、ひらひらと見せて、"これで、みんな明日から安心して働ける"といって、集会を終ったのである。

社長が、労働組合ができたら工場閉鎖するといっているのだから、労働組合を作ろうとした者は、全員を失業させる行為であるというのは、それなりに論理はなり立つことになる。誰ひとり労働組合法など知らないから、会長の話はまかり通ってしまった。さらし者にされた上に、退職願いを書かされた4人は、勤続が長いからお姉さん格で、慕っていた者もおり、同情した者は多かったらしいが、会長以外に発言する者は全くいなかったという。翌朝、4名は社長室に呼ばれ、前日までの賃金の未清算分を支給され、失業保険の書類など退職手続きを強行されて、今日中に寄宿舎を出るようにといわれた。

地労委闘争に備え仮住まい

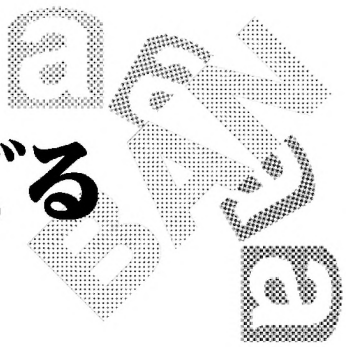
この事件はFさんから郡是に知らされ、郡是から蚕糸労連福島県支部、二つの地区労に伝えられ、県支部から本部に連絡があった。

いずれも、"やっぱりやられたか"という反応だったが、この件を見殺しにしたら、蚕糸に限らず、どの産業分野でも、その地域の未組織の職場の組織化など全くできなくなる。したがって、福島県評レベルで支援体制を組み、福島地方労働委員会に、不当労働行為として提訴して、たたかわなければならないということになった。もちろん蚕糸労連本部は、当事者としてこのたたかいに取り組むことになった。提訴する4名とも女性だし、彼女らが塩沢を信頼しているから、この闘争は塩沢に担当させようということになった。かくして私は、勝訴をかちとるまで、7か月間、福島に住みついて働いたのである。

長期戦になるから、郡是の寄宿舎に泊っているわけにはいかない。地労委も県評も蚕糸労連の県支部も、福島市内にあるから、私の仮住まいも福島が便利ということで、県支部の関係者が、貸してもいいという部屋をすぐ見付けてきた。市の外れで、果樹園をやっていた家に、果実の1個1個に紙袋をかけるため、その紙袋をつくる作業場に使っていた板張りの部屋が、今は使っていないからということだった。ふとんは市内に工場のある傘下組合の役員が、寄宿舎に余分のものがあるから、会社に借りたといって運んできてくれた。私はよく山小屋に泊ることがあったから、板張りの部屋でも寝られると思ったが、長期滞在になるから、3畳分だけでも畳があったほうがいいといって、中古の畳を売っている店を教えてくれた。私は大屋さんからリヤカーを借りてその店に行き、古畳を3枚買って運んできた。畳をばら売りする店があるとは、面白いなと思いながら、この畳の上にどのぐらい寝るのかなと考えた。地労委でのたたかいが、生易しいものでないことを、覚悟したのである。

ドキュメント

アスベスト禁止をめぐる世界の動き



パネルがアメリカのアスベスト輸入禁止を勧告

St. Louis Post-Dispatch, U.S.A., 2003.5.3

ワシントン―環境庁（EPA）が資金を出した特別パネルが、連邦議会に対して、アスベスト含有製品の輸入、製造および流通を禁止するよう求めるという、驚くべき勧告を提出した。この致死的な鉱物は合衆国内ではもはや採掘されていないが、政府によると、毎年国内に約3,000ポンド、この殺人繊維が輸入され続けている。

パネルのメンバーには、アスベスト関連産業と関わりのある者が多かったことから、長年禁止を提唱してきた人々にとって、この結論は驚きであった。アスベスト問題に関わりのある者の言ったことであるということが、このパネルの勧告に非常な重みを与えており、またそれは、すでに上院で開始されている、この致死的な繊維を禁止しようという取り組みを助けることになるかもしれない。

鉱物の輸出入を追跡している米国地質調査部では、さらに「莫大な量」のアスベスト製品が、ラベル表示もされず、他の製品と混合されたかたちで、合衆国の国境を往き来しているという。

このパネルを設置するという命令は、昨年、EPAの監督官によってなされた。同事務所は、モンタナ州の小さな町リビーにおける、鉱夫とその家族たちのアスベスト汚染に対処するのに、EPAが過去20年以上にわたって行動を取るのを怠ってきたことについて調査してきた。いまでは閉鎖されているWRグレース社が操業していた、バーミキュライト鉱山を汚染していたトレモライト繊維を、吸入することによって引き起こされたアスベスト関連疾患によって、数百名の人々が死亡し、数千名が病におかされた。

1982年はじめにEPAは、汚染されたバーミキュライトの危険性を記録し、リビーの鉱夫と住民ばかりでなく、国中の、そのバーミキュライトが輸送され、住宅用断熱材その他の製品に加工されている場所の数百の地域社会にとっても、著しい健康リスクであることを示した。環境保護庁は、その情報に関して何ら行動を起こさなかった。

監督官は、この有害繊維に対する政府の対処をレビューするために、アスベスト産業、政府及び環境活動家、労働組合、学者、医学専門家によるパネルを参集すべきであるとした。［パネルを］参集して、勧告を提出することが、地球環境・技術財団に20万ドルで委託された。

長年アスベストの闘いをしてきた政府内の関係者の多くは、アスベストと何らかの関係のある産業界

を代表する参加者の数が支配的であったことから、パネルからはたいしたことは出てこないだろうと予測していたと語っている。製鉄、自動車、鉱山労働者を代表する労働組合も、またいかなる指導的な環境または医学グループも、参加の招請を受け入れなかった。

「禁止が勧告されたことは驚くべきことであり、その重要性を誇張しすぎることはない」と、環境産業を代表する環境情報協会専務理事のブレント・キノックは語る。「この勧告は、EPAが情報収集に資金提供をしたということから、きわめて重要な意味を持っている」と、会議に参加してきたキノックは言う。

71頁のこの文書は、[昨年]6月にワシントン特別区選出のパティ・マリー上院議員が提出したものとほとんど同じ、禁止[措置]を勧告した。マリーは、同僚たちに、アスベストが国中の問題であることをしつこく教育する努力をしてきた。

アスベストは殺人者である。顕微鏡を通してしか見ることのできない、この繊維は、肺に吸入され、組織の奥深く埋め込まれるか、肺の内膜または腹膜の中に突き刺さる。そこでこの繊維は、炎症や傷跡をのこし、ついには肺が機能しないように固くさせる。がん腫瘍はまた、この生命の維持に重要な器官が生命を支える酸素をもはや吸収できなくなるまで、蜂蜜のような粘りのある、辛子黄色の液体で肺を満たす場合もある。

マリーは金曜日に、EPAが資金提供したこのパネルの行動を称賛した。

「この報告書は、私が長年言ってきたふたつのことを補強するものである。第一に、アスベストがわが国においてなお深刻な問題であるということ。第二に、連邦議会は、今こそアメリカにおけるアスベスト禁止法を通過させる必要があるということである。

報告書は、この必要な法令に反対することをますます困難にさせるものである」。先の会期においてはマリーの法案についていかなる動きもなされなかったが、上院議員は、数週間以内に法案を再提出する予定でいると述べた。

● 広範囲にわたる勧告

EPAのコンサルタントたちは、民間、産業界及び政府組織の53人の専門家から意見を聴いた。10月に、そのうちの37人の専門家が会合を持って、苦労して勧告をつくりあげた。禁止に加えて、パネルは、アスベスト・リスクの教育の増進、取り扱い、試料採集及び検査方法、製品への非意図的なアスベストの削減、全国中皮腫登録の整備を勧告した。中皮腫は、ほとんど常に致死的な、素早く死に至らせる、重要な組織の薄い内膜のがんである。それは、アスベスト曝露によって引き起こされる。

勧告のなかの、より明確かつ迅速に実行可能なもののひとつは、政府の諸機関が現行のアスベスト規則を執行することである。EPA、OSHA(労働安全衛生庁)、CPSC(消費者製品安全委員会)及び州の規制当局が、すでに制定されている法令の「より厳重、予測可能で、首尾一貫した執行に焦点を集める」ことを勧告している。

すべての政府機関によるより断固とした執行の必要性は、公共の利益を求める諸団体や議会の調査官により実施された調査でも指摘されている。

例えば2000年11月に、シアトル・ポスト-インテリジェンサー紙は、全国の31のブレーキ修理工場の粉じんサンプルを収集して、分析した。そのうちの21箇所で、危険なアスベストのレベルが確認された。公衆衛生の専門家は、いくつかの箇所では、防護装備なしで働けば整備工の10人に1人以上ががんにかかるほどの曝露レベルの高さであるとした。

OSHAの多くの地方監督官が、自らの組織の労働者の安全に対する無頓着さに欲求不満をかかえていたにもかかわらず、OSHAの本部は何もしなかった。

シアトル紙は、何ダースもの自動車部品販売店で購入した交換用ブレーキについても検査を行い、包装箱に「無石綿」と記載されている場合であっても、多くがアスベストを含有していることを確認している。

CPSCは、その時、これについてできることは何もない、と言った。

● 自然に生成するアスベスト

提案された禁止は、意図的にアスベストを加えられた製品を標的にしているが、報告書は繰り返し、リビーでみつかったトレモライトやアクチノライトのよ

うな、自然に生成するアスベストを含有したアスベストの証明済みの危険性について論じている。

「タルク、バーミキュライト、遊戯場用の砂、クレヨンや美術材料への汚染事件が起こってきた」と、報告書は言っている。

クレイヨラと他の2つのクレヨン製造業者は、2年前、シアトル・ポスト-インテリジェンサー紙が試験した何ダースものクレヨン中のアスベストの総量を調べた結果を報道した後で、製品からアスベストを含有したタルクを取り除いた。

しかし、純度の高いホワイト・パウダーを採掘しているニューヨーク州北部のタルク鉱山における労働者の健康にはわずかな関心しか払われなかった。ガバヌーアのこの企業は、危険性はないと主張した。

だが、タルクビルとバルマットの小さな鉱山町では、アスベストに覆われた肺の欠陥を補い続けるために、ボンベから酸素を吸入している多数の老鉱夫を見いだすことができる。

同様の場面は、ミネソタ州アイアン・レンジやミシガン州でも見ることができ、そこでは、何百人ものタコナイト鉱夫、鉄道員、はしけの乗務員が、アスベストが引き起こした病気によって死亡し、または病んでいる。

ビル・クリントン大統領の政権のもとで、MSHA（鉱山安全衛生庁）は、その地方事務所が45年前に、リビーの鉱夫たちが死の危険にさらされていることを知りながら、何もしなかったことは「ぞっとする」ことだと言った。当時の長官デヴィッド・マカティーは、「そのようなことは二度と起きてはならない」と約束して、すべてのタルク・タコナイトと全国に3箇所の残っているバーミキュライト企業に対する徹底的な監督プログラムを開始した。同庁の努力は、クリントンが事務所を去ってから、頓挫した。

パネルは、土壌中に自然に生成するアスベストの問題に対処するにあたって、汚染問題が政府の規制当局にとってより複雑になると述べた。パネルはカリフォルニアの問題を取り上げ、そこでは20%の土壌が高レベルのトレモライトに汚染されていると言っている。サクラメント・ビー紙のクリス・バウマンは、トレモライトにひどく汚染された土地に建てられた学校や大型住宅地の問題について、何年にもわたって報道してきたが、トレモライトは、いまリビーで作業している調査官たちが、他の種類のアスベスト繊維よりも有毒であることを示してきたものである。

● 科学は遅れを取り戻さなければならない

ほとんどの機関は、1%未満のアスベストしか含有していない製品は有害ではなく、規制される必要はないという仮定に基づいて仕事をしてきた。

「1%未満の製品もまた、その製品の取り扱いのなかで著しい繊維の飛散があれば、危険でありうる」と、報告書は述べている。これは、リビーのWRグレース鉱山のアスベストに汚染されたバーミキュライトで製造された製品の、3年間の広範囲にわたる試験によって確認されたことである。

EPA、カナダ政府、民間の科学者及びグレース社自身による検査結果は、約35万の家屋の軒や壁に据えつけられていると考えられている断熱材が、軽くいじりまわしただけでも、すぐに危険なほど高レベルの曝露を生じさせることを、繰り返し記録してきた。

長らく待ち望まれていたEPAの、家屋所有者に対するゾノライト・バーミキュライト断熱材の危険性についての通知は、2週間以内に出される予定と、同庁では言っている。

EPAは、パネルの勧告に対する対応について、おおっぴらに話すことを拒絶してきた。しかし、アスベストを禁止するということになると、いくぶん用心深くなる権利が、同庁にはある。

1989年、何年にも及ぶ検討の結果、EPAは、ほとんどのアスベスト含有製品の禁止を発表した。しかし1991年に、同庁は、アメリカとカナダのアスベスト利害関係者に訴えられ、連邦第5巡回控訴裁判所は禁止のほとんどを覆した。

EPAは、裁判所の決定は上告されるべきであると主張したが、ジョージ・ブッシュ大統領のホワイトハウスは、司法省がアスベスト産業に反対することを許さなかった。

金曜日の声明において同庁は、「EPAはこの報告書の草案をなおレビュー中であり、報告書に含まれる勧告のなにがしかについての特定の決定は行っていない」と語った。

すでに31か国が、安全な曝露レベルは存在しないという立場で、アスベストを禁止している。

「合衆国における禁止はずっと以前になされなければならなかったことである」と、全国的に認められたアスベスト問題の権威で、禁止にともなう問題［WTOにおける紛争］で欧州連合の科学アドバイザーも務めたバリーキャッスルマンは言う。

「アスベスト禁止に対抗するための、いくつかの産業からの政治的圧力は莫大なものであったが、この報告書は、できる限り速やかにマリー上院議員の法案を通過させ、実施しなければならないものにさせる明確な信号である」と、EPAが資金提供したパネルに参加したキャッスルマンは語った。

「禁止はアメリカの経営者とその労働者にとってよいことである」と、彼は言う。「もはやアメリカの製造業者は、中国や労働者がこの殺人粉じんから保護されていないその他の諸国からのアスベスト製品と競争すべきではない」。

アスベスト禁止と規則の執行強化求める報告書

NYCOSH Update on Safety and Health, Vol.VII, No.23, 2003.5.9

環境保護庁（EPA）が委託した新たな報告書は、連邦政府はアスベストの輸入および使用を禁止し、また、この致死的な鉱物から人々を守るための法令の執行を強化すべきであると結論づけた。

「驚くべき展開だが、大いに歓迎できる」と、ニューヨーク労働安全衛生委員会（NYCOSH）事務局長のジョエル・シャフロは語る。「政府が資金を出した検討結果が、産業界の政策立案者や政府の意見に反する結論に至るとは驚きである。しかし、アスベスト産業や労働者にアスベストへの職業曝露をさせる使用者に対する闘争において、力強い手段となるだろう」と、シャフロは続けた。

「アスベスト戦略：アスベストの使用とマネジメントに関する調査結果及び勧告」という報告書は、EPAの汚染防止・有毒物質事務所との20万ドルの契約により、非営利のシンクタンクである地球環境・技術財団によってまとめられた。

現在のところ草案のかたちで流布され、5月末までに完成させることが予定されている、この報告書は、労働衛生活動家や環境運動家が長年提唱してきた、多くの行動をとることを求めている。報告書が指摘するポイントのいくつかは以下のとおりである。

＊「商業的にアスベストがを加えられた製品の生産、製造、流通及び輸入に関する明確に定義された法令による禁止は、残存する健康リスクに関する関心に対処する、もっとも直接的な手段である。」

＊ アスベストと同じ鉱物のグループに属しながら、商業的に利用されていないことからアスベストとはみなされていない、現在は規制されていない「アスベスト状」の鉱物を（規制対象に）含めるために、「『アスベスト』の定義を明確化する連邦の手続が、迅速に着手されるべきである」。

＊「EPA、OSHA（労働安全衛生庁）、CPSC（消費者製品安全委員会）及び州の規制当局は、既存の［アスベスト］関連規則のより厳重、予測可能で、首尾一貫した執行に焦点を集めるべきであり…地方レベルにおける既存規則の執行を促進するためにEPA及びOSHAがとることのできるあらゆるステップ（を含め）…かかる努力は長期にわたって継続されなければならない…」

＊「アスベスト曝露の影響を評価するために…全国中皮腫登録が必要である」

＊「［アスベスト曝露の健康リスクを評価する］科学の最善の判断能力と、それから労働者教育及び、規制対象（労使）と一般公衆に信頼できるリスク・コミュニケーションを提供するために手を伸ばす手段を獲得するために、EPA及びOSHAは相互に、また指導的な科学者たちと協議しなければならない。業界関係者は、公衆が知覚したリスクをコントロールするために、連邦機関は関心外の

リスクを過小評価してきたかもしれないと指摘している。いくつかの機関の内外で激しい反動が続いたが、それはリスクを誇張したかもしれない。」

EPA、OSHA、MSHA（鉱山安全衛生管理庁）その他の連邦機関の現在の方針に疑問を呈した報告書の勧告は、北米労働者安全衛生基金ディレクターのスコット・シュナイダーをして、「嬉しい驚きだ」と言わしめた。

シュナイダーと、AFSCME（米国州・郡・市職員連盟）安全衛生部長のジェームズ・オーガストは、インタビューやこの報告書の執筆者たちが情報収集のために用いた会合にすべて参加した、唯二人の労働組合の代表だった。

「産業界と政府からはもっともっと多くの参加者があった」とシュナイダーは言う。「だがわれわれは、行われる必要があることは、アスベストを禁止することと、制定されている法令をよりよく執行することだと主張し続けた。そうしたわれわれの主張が報告書に取り入れられて、驚きだたが喜んでいる」。

両名以外に報告書の準備に参加した、中皮腫応用研究財団ディレクターのクリストファー・ハーンは、「われわれは長年全国中皮腫登録を要求してきたが、心底から報告書の勧告に賛同する」と言っている。

1992年アスベスト（禁止）規則改正の提案

Consultative Document CD186, HSC, U.K., 2002.12.2

● 要　約

1. 本文書は、1992年アスベスト（禁止）規則（1999年改正［2000年1・2月号73頁、1998年11月号13頁参照］）を改正する［イギリス］安全衛生委員会（HSC）の提案を示したものである。
2. 現在、未加工、繊維、フレーク、パウダー、廃棄物としてのアスベスト及びアスベストを含有する製品の輸入は、アスベスト（禁止）規則の1999年の改正によって禁止されている。これは、アスベストを意図的に加えられた製品に対してのみ適用される、アスベスト製品の供給及び使用の禁止とは［適用の範囲が］異なっている。
3. 本改正は、アスベストが意図的に加えられた、未加工、繊維、フレーク、パウダー、廃棄物としてのアスベスト及びアスベストを含有する製品に対して、輸入禁止が適用されるように改正するよう提案するものである。これは、輸入に関する禁止を、供給及び使用の禁止と同じにさせようとするものである。

● 欧州委員会

4. イギリス政府は、単一市場条約上の義務の履行のからみで、アスベストに関連した国内の安全衛生法令の実施状況に関する質問を欧州委員会から受け取った。この質問に答えるなかで、アスベスト及びアスベスト含有製品の輸入に適用される条項を、イギリス国内における同製品の供給及び使用に関連した条項と斉一のものにするために、1992年アスベスト（禁止）規則（改正）に変更を加える必要があることが明らかになった。考えられる変更は、本文書において後述する。

● 背　景

5. アスベストは、自然に生成する繊維状鉱物である。最も一般的なアスベストの3つの種類は、クリソタイル（白）、アモサイト（茶）及びクロシドライト（緑）である。アモサイト及びクロシドライトはアンフィボール（角閃石）系アスベストであり、クリソタイルはサーペンティン（蛇紋石）系アスベストである。
6. 規則及び本文書において、アンフィボール系アスベストとは、クロシドライト、アモサイト、繊維状アクチノライト、繊維状アンソフィライト及び繊

維状トレモライトを意味している。アスベストとは、クリソタイル及びアンフィボール系アスベストの双方を意味する。

7. 1992年アスベスト(禁止)規則は、既存のアスベストの輸入禁止を以下に拡張するために、1999年に改正された。
   a) アンフィボール系アスベストを含有するいかなる製品もイギリスへの輸入を禁止する。
   b) クリソタイル及びクリソタイルを含有するいかなる製品もイギリスへの輸入を禁止する。
8. 同規則はまた、既存のアンフィボール系アスベスト含有製品の供給及び使用の禁止を、クリソタイル含有製品にまで拡張した。
9. この改正は、すべての種類のアスベストに関する広くいきわたった国民の関心を反映したものであった。また、それ以下の曝露なら健康リスクはないという閾値を確認することはできないという、クリソタイルによる疾病のリスクに関する関心を踏まえたものでもあった。この変更は、最も一般的に使用されているアスベスト代替繊維の適切に管理された使用は、クリソタイルの管理使用によるよりも少ないリスクしか引き起こさないという、保健省の発がん物質に関する委員会によって確認された科学的証拠を考慮してなされたものであった。
10. 1999年の改正においては、適切な無石綿への代替をみつけることのできない状態を含めた例外(derogation)の一覧表がついていた。それ以降、一定の免除(exemption)も個別的に出されてきた。これらの例外及び免除には、一定の期限がついており、本提案によって影響を受けるものではない。

● 欧州指令1999/77/EC

11. クリソタイルへの禁止の拡張は、続いて1999年7月に採択された欧州委員会指令(1999/77/EC)を実施するものでもあった。この指令は加盟諸国に対して、2005年1月1日までに、アスベスト及びアスベスト含有製品の市場での流通及び使用を禁止することを要求した(塩素アルカリ・プラント用の隔膜の例外(exception)つき)。これは加盟諸国に対して、望む場合には、2005年以前に禁止を導入することを認めた。アスベスト含有製品に関して、この指令は、全てのアスベストではなく、意図的に加えられた繊維を適用対象としたものであった。これは、多くの国の岩盤にアスベスト不純物の痕跡が含まれているという事実を反映して採用されたものであり、採掘された鉱物のかなりの部分が禁止の対象に該当してしまうということが問題であった。アスベスト製品の供給及び使用について指令を実施した1999年規則ではそのため、禁止をアスベストが意図的に加えられた製品に限定した。しかし、輸入禁止は、全てのアスベスト製品を対象としており、アスベストを意図的に加えた製品に限定されていなかった。このような条件づけは禁止の執行を甚だしく困難にし、関心に合っていなかった。

● 他の安全衛生規則

12. 一般的な安全衛生法令は、アスベストの輸入、供給及び使用に対して適用されることに注意しなければならない。1974年労働安全衛生法の6(4)条は、輸入者及び供給者に、供給の連鎖の下流に対して物質のリスクに関する情報を提供する義務を課している(例えば、アスベスト含有物質)。輸入者及び供給者は、それまでに実施されたあらゆる関連するテストの結果を伝え、また、安全に使用することのできない品物または物質を供給しないことを求められている。
13. 2002年アスベスト作業管理(CAW)規則10条は、労働者がアスベストに曝露するかもしれない場合は、実行可能ならば、アスベストが生じさせるよりも生じるリスクの少ない代替物質を使用することにより、そのような曝露を防止することを要求している。これが実行可能でなければ、そのときには、労働者を曝露のリスクから防護するための適切な措置がとられなければならない。これは、たとえそれがイギリスに輸入されたアスベスト不純物を含有する物質であったとしても、使用者はCAW規則を順守しなければならないという意味で、厳しく制限されることを意味している。

● 製　品

14. アスベスト不純物と関連していることが知られている鉱物は、少なくとも60種類は存在している。これらの鉱物の鉱源のすべてがアスベストを含有しているわけではなく、含有量も一様ではない。最近、自然の不純物として生成するアスベストと関連づけられてきたいくつかの鉱物の詳細、及びそれらの関連した用途と製品を、以下に示す。
アスベスト不純物が問題になっている鉱物の例
《可能性のある用途の例》
橄欖（かんらん）石《製鉄工程の骨材、鋳物産業の鋳型、耐火材に使用される砂》
バーミキュライト（アメリカのモンタナ州リビーで採掘されるバーミキュライトのみにアスベスト含有がみられる）《石膏プラスター、断熱板、ロフト断熱材や排水補助器具などに使用される。動物飼料や排卵誘発剤、様々な園芸製品にも。》
タルク《製造業、調剤、化粧品、製紙、ゴム産業で広く使用される（例えば、様々な物質、プラスティック、紙、ゴム、クレヨン、等々におけるフィルター／潤滑剤として）》
ドロマイト《道路建設の基礎、農業用石灰、下剤、石炭火力発電所における脱硫吸着剤に、また、中和剤として。マグネシウムやカルシウムの製造にも使用される。》
磁鉄鉱《重要な鉄の鉱石鉱物。金剛砂（研磨剤）や、ポリマーやゴムの充填剤として使用される。》
15. 現在、アスベストを含有しているかもしれない鉱物の生産者及び供給者の多くが、アスベストの存在をチェックする広範囲にわたる検査を行っている。

● 議　論

16. 条約の義務を遵守することはイギリス政府の方針であり、それゆえHSCでは、輸入に関する条項とアスベスト製品の供給及び使用に関する条項を斉一化するための、1999年規則の最良の修正方法を検討してきた。いかなる解決策であろうと、現実的に執行可能な規則としなければならない。すなわち、アスベストのリスクに対処しつつ、物質及び製品の供給者及び製造者に過大な負担を強いるものであってはならない。現在、執行の責任は、HSE（安全衛生庁）及び関税消費税庁にある。関税消費税庁は輸入の禁止を執行し、HSEは供給及び使用の禁止を執行する。
17. 検討されたひとつの意見は、最小（*de minimis*）制限を導入することであった。例えば、設定されたパーセンテージ以上アスベストを含有する物質及び製品など、一定量を超えるアスベスト及びアスベスト含有物質の輸入、供給及び使用を禁止するというものである。このアプローチは、適切な最小レベルが設定される場合に、リスクに基づいてとられるものであって、許容できないリスクを生じさせるような物質のみが禁止されることになろう。
18. HSEの委託により安全衛生研究所（HSL）が実施した当初の検討結果は、有効な最小制限の設定にはある程度時間がかかるかもしれないことを明らかにした。制限を設定するレベルを決定するための、さらなる調査を実施する必要があるだろう。このレベルは、リスクを最小化するものでなければならないが、とりわけイギリスの採石及び鉱物関連産業に関わってもつかもしれない社会・経済的影響をも考慮しなければならないだろう。鉱物を首尾一貫して確認し、供給の連鎖から締め出すために、輸入者、供給者及び施行当局が行う測定及び検査の最良の技術を確認する作業も必要だろう。
19. 検討された別の意見は、輸入の禁止を、アスベストが現に加えられた（just added）製品に限定するというものだった。欧州単一市場規則を順守するためには、アスベスト製品の供給及び使用の禁止を、同様に変更する必要があるだろう。この提案のもとでは、わずかなリスクまたはリスクがなかったとしても、禁止の条件に入ってしまう製品が出てくる可能性がある。例えば、タルクは、充填剤として様々な製品に加えられている。そのタルクにごく少量のアスベスト繊維でも加わっていれば、その製品は禁止される可能性がある。これは、関連する供給者及び製造者に著しい経済的影響を与えるかもしれず、通常の使用においては実質的にリスクをもたらさないから、EUの規則の

もとで正当化することは困難であろう。

20. 検討された他の意見は、輸入の禁止を、アスベストを意図的に加えられた（intentionally added）製品に限定するというものだった。したがって、製品にアスベストが意図的に加えられている限り、未加工、繊維、フレーク及び廃棄物としてのアスベストの輸入は禁止されることになる。この条件づけは、修正する必要がないと思われている、すでに実施されている供給及び使用の禁止に関する内容を反映するものとなるだろう。このアプローチが、指令（1999/77/EC）及び条約28条の双方すべての遵守を保証する、唯一の解決策のようである。この修正は、ほとんど法律的な変更であり、リスクに関しては（他の法令の適用によって）、また社会・経済的要因について、現実的な変更はわずかであると思われる。

21. HSCは、最小制限を導入するという長期的な目標は残されているものと信じている。これは、最小レベル及び検査手法を支持するのに必要な調査研究が実施されたときに導入できるであろう。HSEは、より短期的には、最小制限の実施可能性及びレベルに関する必要な作業の実施する間、意図的に加えられた[という条件つき]輸入禁止が適当であると提案する。

22. 上述したとおり、自然の不純物としてアスベストを含有する物質によるリスクを管理するためには、他の安全衛生規則が適用される。しかしながら、現行の供給者及び製造者の法的義務を強調し、アスベスト不純物を含有する物質の使用が増加することを防ぐために、HSEでは、アスベストの痕跡を含有する可能性のある最も一般的な鉱物の種類及び用途を宣伝し、現行法令のもとにおける供給者及び使用者の責任を増進するキャンペーンを開始する予定である。

● 費用及び効果の分析

23. 規制影響評価（RIA）の全文は付録1[省略]に示してある。RIAは、提案された改正及び最小を選択した場合に、費用及び効果を示している。

24. 意図的に加えられたアスベストを含有する製品の輸入を禁止するという選択肢のもとでは、自然に存在するレベルのアスベストを含有するかもしれない物質の供給者がいくらか増加する可能性がある。しかし、上述したとおり、CAW規則を遵守するには、リスクが管理されていることを確保しなければならない。協議を行ったこれらの鉱物の供給者の意見に基づけば、末端使用者が、高レベルのアスベストを含有するとわかっている製品を使用するように切り換えること、あるいは中味がわかっていない製品に切り換えることですら、ほとんどありそうもないと思われる。

25. 意図的に加えられたアスベストを含有する製品の輸入を禁止するように規則を改正するという提案は、理論的にはより広範囲にわたる製品が利用可能であるという点で、わずかな使用者にとっては完全に有益であるかもしれないと考えられる。アスベスト含有物質を使用する商業的利益の意味は、必要とされるであろう管理のための追加的費用にまさるだろう。供給者及び使用者へのいかなる不利益も示されなかった。したがって、費用対効果という点で最も適切な選択肢であり、競争という点でも建設的であるかもしれないと考えられた。

● 提　案

26. 以上からHSCは、以下のことを提案する。

未加工、繊維、フレーク、パウダー及び廃棄物としてのクリソタイル及びアンフィボール並びにアスベストを意図的に加えられたいかなる製品の輸入も禁止するように、1992年アスベスト（禁止）規則を改正する。これは、輸入に関する禁止が、供給及び使用の禁止についての用語と合致することを意味している（提案する規則の草案は付録2[省略]を参照）。

- 最小（*de minimis*）制限の実施可能性についての調査研究を継続する。
- 自然の不純物としてアスベストを含有する可能性のある鉱物及びそれらを使用するうえでの責任についての注意を喚起する宣伝キャンペーンに着手する。

● 意見の募集

27. 委員会は、1974年労働安全衛生法16(2)条及び50(3)条のもとで、政府に新たな規則策定を提案する前に、適当な諸団体と協議を行う義務を負っている。それが本文書の目的であり、安全衛生委員会は、ここに含まれる提案に関する意見を希望する。本文書は自由にコピーしてかまわないし、HSEブックでも入手できる。

28. HSCが回答を求める質問事項は付録3に示してある[以下に質問項目のみ抜粋]。

質問1—どれくらいのアスベストを含有しているかによって物質が禁止されるという最小(*de minimis*)制限に基づいて、アスベスト(禁止)規則を修正するというHSCの長期的目標を支持するか? しないとすれば、その理由は?

質問2—HSCは、未加工、繊維、フレーク、パウダー及び廃棄物としてのアスベスト並びにアスベストを意図的に加えられた製品を禁止するように、アスベスト(禁止)規則を改正すべきだということに同意するか? しないとすれば、その理由は?

29. 本協議に対する応答は、2003年2月28日必着とする。 30～33(省略)

アスベストは最低限にすべきである

TUC's response to CD186, TUC, U.K., 2003.3.24

1992年アスベスト(禁止)規則の改正提案に対する労働組合会議[TUC]の回答

[イギリス]労働組合会議[TUC]は、労働者はアスベスト曝露から防護されるべきであると信じており、アスベスト含有製品(ACMs)のイギリスへの輸入に関する現行法に挑戦する、EU加盟の友邦の動きに重大な関心を持っている。

現在、イギリスの法律は、ACMsの輸入を禁止している。これが、彼らの国のいくつかの製品にアスベストが自然界の汚染として生ずるという理由で、匿名のEU加盟国政府から挑戦を受けている。(中略)

われわれの経験からいって、他の物質中に自然に生じた低レベルのアスベスト汚染(コンタミネーション)であっても、アスベストに起因する致死的な疾病を引き起こすのに十分なレベルのアスベストに労働者が曝露する可能性がある。

サンドブラストや同様の仕事でのACMsの使用がそのような曝露を生じさせる場合があると考えており、それゆえ、われわれは以下のことを要求する。

—輸入商品中の自然に生じたアスベストのレベルを引き下げる効果的な法令の速やかな導入—われわれがめざす最低制限レベルは0.05%である

—アスベスト汚染レベルが0.05%未満であることの公式な申告をACMsの輸入者がするという要求事項の導入

—そのような輸入物質の物質安全データシート(MSDS)が正確、明白かつ詳細なものでなければならないという要求事項(HSEの調査研究によっても裏づけられている、MSDSに関するTUCの経験によれば、それらは不正確であることが多く、ユーザーにとってわかりやすいものは稀れであるということが明らかになっている)

最小にみても、ここで問題にしているようなACMsを使用しなければならない労働者は、その危険性を警告され、重大かつ切迫した危険のリスクをもたらす作業を拒否する権利を行使する機会が与えられなければならない。

これらの条件付きで、TUCは、長期的には最低制限レベルを超すアスベストに汚染された物質を禁止するという措置を伴った、未加工、繊維、フレーク、パウダー、廃棄物としてのアスベスト及びアスベスト含有製品の輸入を禁止する規則の改正提案を、不本意ながら容認する。

※原文は、http://www.tuc.org.uk/h and s/tuc-6446-f0.cfm。

初の心膜中皮腫認定事例

大阪●認定基準見直しのきっかけ

悪性心膜中皮腫が、アスベスト曝露による職業病として認められた、初めての事例を報告する。

被災者は、大阪市淀川区在住だった山根昭二さん（2000年3月3日死亡、享年53歳）で、同市港区の勝栄鋼材（株）で約20年（以前に働いていた鉄工所も含めると約30年）、鉄工所内作業に従事していた。石筆をサンドペーパーで削り先端を鋭くして、鉄板に線を引き切断位置をしるす作業があったが、石筆に使用されたタルク（滑石）に含まれるアスベストを吸入したことが原因と考えられた。

関西労働者安全センターが協力して、ご遺族が2000年12月に、大阪西労働基準監督署に労災申請を行い、2002年11月21日付けで労災認定された。

被災者は、「煙草は30歳代にやめ、健康オタクで潔癖症」（娘さんの話）だったが、しばらく前から体調の不調を訴えていたため、娘さんたちは受診を勧めていた。息がぜいぜいするとか、階段をのぼるのもしんどいという状態を、本人も尋常ではないと感じたようで、2000年3月3日、淀川キリスト教病院を受診。

即日入院となり、検査の結果、心膜中皮腫と診断され、予後が悪いことも知らされる。非常にめずらしい病気だということは、病院から「プロジェクトを組んで」治療に当たっていると聞かされたことなどでもわかったが、学生のような者を5、6名連れて回診するようなこともあり、モルモットにされているようでいやだから、やめてほしいと頼んだこともあったという。

医師から、アスベスト曝露の有無について尋ねられたが、被災者本人は、「仕事が好きで復職の希望もあり、仕事と結びつけて考えたくないようだった」。隣家の増築工事の際に、断熱材のほこりが飛んできて吸ったかもしれないなどということを話したようだ。

たまった水（胸水）を抜いた後、4月15日に一時退院、しかし5月31日に再入院したまま、7月10日に帰らぬ人となった。享年53歳。受診からわずか4か月という早い死だった。

病院や会社からは、労災申請についての説明もアドバイスも一切なかった。

娘さんが、インターネットで「中皮腫」等についての情報を検索して、アスベストについて考える会（静岡、http://www.ag.wakwak.com/~hepafil/）のホームページを知り、相談。関西労働者安全センターを紹介された。

同センターでは、長年鉄工所で働き悪性胸膜中皮腫で死亡した西宮市の男性の労災申請を支援し、同年3月に、尼崎労働基準監督署により労災認定されていた。

この事件では、どこでアスベストに曝露したのかが問題となったが、被災者は「現寸工」と呼ばれる仕事をしており、かつては墨壺に白い粉を水とアラビアゴムで溶いて塗料として用い、鉄板上に白い線を描いていたこと、この白い粉がタルクである可能性が高いことが判明した。また、鉄板に直線を引く場合には、タルク原石でできた石筆を使い、石筆をとがらすためにグラインダーを使うので、その粉じんを吸入する機会があったこともわかった。こうしたことから、業務上のアスベスト曝露による悪性中皮腫と認定されたものであった（2000年6月号参照）。

今回のケースもまったく同様のアスベスト曝露が考えられること等を、娘さんと同センター・スタッフが、病院や会社に説明、説得して、労災申請にたどりついたものである。

現行の「石綿曝露ばく露作業従事労働者に発生した疾病の業務上外の認定基準」（昭和53年10月23日付け基発第584号）は、「心膜の中皮腫等胸膜若しくは腹膜以外の部位に生じた中皮腫…については、…本省にりん伺すること」と指示している。本件もこれによって、厚生労働本省にりん伺され、本省レベルで専門家等の意見も聴いたうえで、今回の業務上認定となったものと考えられる。

昨年10月29日に厚生労働省は、「石綿ばく露労働者に発生した疾病の認定基準に関する検討

会」を参集し、現在作業が進められているところであるが、この動きの契機となったのが、本件の事例である。

同検討会の「開催要領」は次のように述べている。

「これまで労災請求・認定事例がなく、認定基準に認定要件を定めていなかった心膜原発性の中皮腫（以下「心膜中皮腫」という。）について、今般、初めて業務上として認定したところであり、また、心膜中皮腫に係る労災請求については、今後も請求される可能性があることから、業務上外の労災認定を迅速・的確に行うため、心膜中皮腫を含めた認定要件を定めて認定基準を示す必要がある。さらに、認定基準に認定要件が示されていない他の疾病に係る労災請求も散見されているところである。

このため、心膜中皮腫を含めた中皮腫に係る認定要件について検討を行うとともに、認定要件が示されていない石綿関連疾患の具体的取扱いについて検討を行うために、…（本）…検討会を開催するものである」。

なお、「今般、初めて業務上として認定した」とされており、本省レベルでは昨年10月の時点ですでに判断済みであったようだが、実際の決定は、未支給の休業補償についてが昨年11月、遺族補償等は今年4月になってからだった。

本検討会は、「平成15年6月を目途に一定の結論を得る」こととされているが、5月19日に第5回会合が行われるところで、第1回会合以外は、「個別症例を取り扱うため非公開」とされているため、検討や進行の状況についてはわからない。

石綿対策全国連絡会議では、昨年12月3日に、「『石綿ばく露労働者に発生した疾病の認定基準』見直しに係る要請」を提出しており（2002年12月号参照）、このなかで示した要望が速やかに実現されるよう、あらためて希望したい。

エアピック掘削作業でケイワン

神奈川●安心した療養の確保が課題

北海道出身のNさん（68歳）は、長年土木作業に従事してきた。15年ほど前からは、上・下水道管の埋設作業を専門的に行なってきた。その際に、竪穴の中に入って、エアピックで穴を掘る工程がある。管を埋める穴は、微妙に傾斜をつけなければならない。それは大変熟練を要すると同時に、腕などにかなりの負担がかかる（表紙写真参照）。

数年前からNさんは、エアピックを支える左腕、肩の痛みがひどくなって、整形外科にかかった。「頚椎変形性脊椎症」と診断されたが、医者は「この程度の変形で、それほどひどい症状が出るとは思えない」とも言った。けん引などの治療をしたが、あまり効果が上がらなかった。一方、仕事を休むと症状は軽くなる。とはいえ、生活のためには働かざるを得ない。

2001年6月、いよいよどうしても作業が続けることができないくらい症状が悪化した。Nさんは、退職を余儀なくされる。十条通り医院（神奈川県大和市）で診察を受けたところ、「頚肩腕障害」の診断を受ける。本来であれば労災申請して、治療に専念するところである。しかし、年金も下りないNさんとしては、生活もままならない。やむなく建築会社の雑用アルバイトとして、仕事があるときだけ掃除、片付けなどをすることになった。

15年間の労働の蓄積による職業病と思われるが、認定基準から労災保険は、最後の3年ほど働いた千葉の会社のものを適用することになる。所轄の千葉労働基準監督署に2001年10月に労災申請したが、調査はなかなか進まなかった。会社も、事故ではないし、責任を認めようとせず、簡単な書類提出すら非協力的だったようだ。申請から1年半後、2003年2月末に、ようやく業務上認定される。

このNさんの業務上認定は、土木作業を辞めてからアルバイトに就くまでの、約2か月間の休業補償請求に対する支給決定である。その後は月に15日程度、腕に負担のかからない仕事をしてきた。これでは家賃も払えないので、建築会社の事務所の「部屋」に住ん

でいた。お金がないから、痛み止めの薬をもらう程度の治療しかできなかった。そもそも早く労災認定されていれば、休業補償も出て、治療に専念できたはずだ。

こうした事情をよく知らない労働基準監督署の担当者は、「今後は通院日だけの休業補償になるかもしれませんねえ」などと言う。生活が苦しいから、職業病でも働かざるを得ず、それでさらに症状を悪化させて、結局、仕事も続けられなくなる。そして、せっかくの労災保険も調査に時間がかかったため、治療もままならず、働けるとみなされては、たまったものではない。これでは、厳しい労働条件で余裕のない労働者ほど救済されないという、とんでもない話だ。

今度こそ治療に専念して、とりあえず2003年3月分の休業補償を請求する。早急に全部支給決定してもらうように労働基準監督署に要請していく。

（神奈川労災職業病センター）

パン工場で手根管症候群

愛媛●労基署の調査姿勢に問題

パン製造工場労働者のTさんが労災申請していた手根管症候群に対し、2003年4月21日、新居浜労働基準監督署は業務上認定の決定を行った。

Tさんは、パンをオーブンで焼く作業に従事し、工場で1人、1日2,000個程度を焼いていた。Tさんの作業は、左手で鉄板を持ち、右手で棒を持って鉄のトレイを引出し、焼きあがったパンをラックに入れる作業である。以前はベテラン7人で全体の作業を行っていたが、3人が退職し、仕事量はさらに増えた。毎朝3時に起きて、今治市から新居浜市まで自家用車で通い、帰宅すれば夕方の6時になる。残業手当は1時間のみで、後はサービス残業。2週間休みのない時もある。月に260時間から280時間の労働だ。

Tさんは48歳の働きざかりだが、2002年の1月頃より左手の小指以外、全ての指にしびれと痛みが続き、筋肉が目に見えて衰えてきた。4月に今治N整形外科医院で受診、さらに今治市のS病院で手根管症候群と診断され、7月には松山市のN病院で手術を受けた。

「仕事が原因で病気になったのだから労災に違いない」、Tさんの妻は、夫に労災申請を勧め、11月に自力で申請手続を行った。しかし、受け付けた労基署では、「認定は難しいですよ」と冷たく言われ、不安な日々が続いていった。不安な夫に妻は、「諦めないで!最後まで頑張ろうよ」と励まし続けた。そして、松山市の連合に相談し、金属機械労働組合JAMより、愛媛労働安全衛生センターに話がまわってきた。

センターでは、直ちに状況を調査し、労基署交渉を開始したところ、すでに今治市のN整形外科医院と松山市のN病院の医師から意見書を得ているが、「どちらも発症理由は不明」であり、「専門医」の意見を聞いて最終判断するとのことであった。

センターでは、「すぐ専門医の意見を提出するから、それで判断してもらいたい」と労基署による一方的な判断を行わないよう要請し、広島大学医学部臨床教授の宇土博氏に診察と意見書の提出を依頼した。

宇土博氏は、運動工学の専門家として、労働内容を検証し、実際に使っていた鉄製のトレイを使って手にかかる力学的負荷を実験し測定した。その結果、左母指にかかる負荷は5.78kgから9.36kgと推定され、明らかに過大であることが証明された。また、1日の取り扱い回数を計算すると225枚×5回となり、毎日6.5トンから10.53トンの重量負荷が、母指から手首にかかると推定された。一方、繰り返しつまみ作業で手根管症候群の発症因子となるつまみ力基準値は3.6kgであり、これを大きく超えていることも指摘し、つまみ力や振動覚、神経伝導速度などの検査結果からも異常があることを指摘して、業務による手根管症候群であることを結論づけた。

だがしかし、新居浜労基署は、Tさんが学生時代にロックバンドのドラム演奏を行っていること、整形外科などでの病歴で過去に手根

管症候群の病名が付いていることなどを理由に、認定をしぶり、宇土氏以外の「専門医」の意見を求めるに至った。また、Tさんの調査では、妻の調査まで行い、二人を別々の部屋で同時に聞き取り調査し、おまけに二人の付き合った経緯まで質問するなど、通常では考えられない一面があった（なお、この件に付いては、センターの抗議に対し、直ちに謝罪、行き過ぎを認めた）。

本年4月15日、センターでは、化学物質過敏症で申請しているAさん（認定一次号で報告予定）と手根管症候群のTさんの件に関し、し早期認定を求め署長交渉を実施したが、署長は「調査はすでに終了しており、署の考えもできている」としつつも、「労働局の意見も聞いて結論を出す」として、結果を明らかにすることはしなかった。

センターでは、何が問題なのかを聞いたところ、「ドラム演奏が問題だ」と答えたため、すでに宇土氏より回答書も提出してあり、楽器店に出向いてプロのドラマーでさえ手根管症候群の事例が無いことを調査しており、また、ドラム演奏は年に1回程度の催し物に参加する程度で、しかも1週間に1日くらいの練習であり、もしこれを理由に認定しないのなら言いがかりとしか言えないことを強調した。そして、最後に強く認定を要請し、いきなり不支給決定を行なうことのないことを確認して、労基署交渉を終えた。

センターでは交渉を通じ、きわめて事態が重大な局面を迎えていると判断し、万一の場合の対応の検討に入っていたが、交渉の6日後、新居浜労基署はTさんに対し、認定の旨を連絡、センターもこれを確認した。

（愛媛労働安全衛生センター）

特養ホーム寮母さんの労災

東京●労災阻む使用者・医療機関の無理解

都内大田区にある特別養護老人ホームの寮母として勤務していたAさん（女性・40歳）は、昨年6月、夜間勤務中の事故によって、腰、肩、首への痛みに悩まされることになった。

6月のある夜、入所者をポータブルトイレへ移動させようと、抱きかかえたAさんは、脱力した入所者の体重に耐えかね、相手を抱きかかえたまま転倒した。腰に激痛が走ったAさんだったが、副主任から「帰らないでくれ」と頼まれ、痛みを押して勤務を続けた。その後、2日間も仕事を休めなかった。

Aさんが、医療機関を受診できたのは、事故から3日後のことだった。その後、首から肩にかけての痛みとしびれでしばらく職場を休まざるを得なかった。

主治医から、「このままの状態が続くなら入院してみては」とアドバイスされ、職場に相談すると、「職場をいったん辞めて、治療に専念してはどうか」と言われ、退職届にサインさせられた。

一方、医療機関に労災の申請書を持っていったところ、主治医の態度が硬化し、「労災にはできない」、「あなたは以前にも肩痛などで受診した経過がある」などと、露骨に労災申請を嫌がった。

困ったAさんは、とりあえず国保で治療をしたものの、やっぱり納得できず、体調が落ち着いた段階で労政事務所に相談。労政事務所からの連絡を受けた東京労働安全衛生センターは、あらためて労災申請をしたいというAさんとともに、主治医を訪問した。

「以前の受診と今回の受診との間には空白あり、継続したものと見るべきではない。今回の症状は、6月の転倒災害を境に増悪した痛み・しびれについて労災請求することは十分可能なので協力してほしい」と要請し、主治医の了解を得ることができた。やっとAさんは、労災申請することができた。そして、年末、大田労働基準監督署は当然ながら、Aさんの発症を業務上認定した。

（東京労働安全衛生センター）

メンタルヘルスケアの提言?

関西●関西経営者協会の提言

関西経営者協会が、今年3月、「メンタルヘルスケアの考え方～対応のあり方と行政諸機関への提言～」という提言を発表している。ホームページ（http://www.kankeikyo.org/teigen/teigen9.html）にその要約が紹介されているが、以下のとおりである。

Ⅱ．概　要

1．問題の所在～いま、何故メンタルヘルスが問題なのか～

近年、職業生活に強いストレスを感じている労働者が次第に多くなっていること、また中高年男性の自殺が急増していることなどから、心の健康は大きな社会問題となっている。加えて、精神障害による労災請求件数、認定件数とも急増しており、企業に対し安全配慮義務を問う形で損害賠償を求める事案も増えてきている。労働者のストレス、自殺者数、労災補償などの状況を見る限り、近年、メンタルヘルスの問題が企業および行政にとって看過できないまでに大きな問題となってきている。

2．労働環境の変化とメンタルヘルス

日本的経営の見直し、高度情報化、情報通信技術の進展、勤労観の変化、雇用の流動化・多様化などの労働環境の変化は、労働者の精神的負荷を質的にも量的にも増大させる傾向にあり、そうした変化のなかで、現在、メンタルヘルスの問題が顕在化している。加えて、こうした問題は、労働環境の変化などから一時的なものではないことが予測され、メンタルヘルスへの対応は企業経営・人事労務管理上からも非常に重要な課題になっている。

3．メンタルヘルスケアの現状と問題点

これまで厚生労働省は、「トータル・ヘルス・プロモーション・プラン」、「事業場における労働者の心の健康づくりのための指針」、「心理的負荷による精神障害等に係る業務上外の判断指針について」などを策定し、メンタルヘルスの問題に対応しようとしてきた。しかしながら、その対応が実態と乖離している部分などもあったことに加えて、企業としては、その重要性を認識しつつも、心理相談員の不足やメンタルヘルス対策のノウハウ不足、そして企業間で格差が大きいため一律にその対応を定めることは難しいこと、また、職種、職務によってもその内容が異なることも考え得ることから、その取り組みは試行錯誤の段階が続いている。

4．企業における今後のメンタルヘルスへの対応のあり方

メンタルヘルスへの対応のあり方として、基本的には、どのような対応が必要なのか等実態をまず把握し、企業文化との共存が図れるようにすること、そのうえで、精神科等の産業医の確保、相談室の設置とカウンセラー等の確保・育成、各種機関の活用、メンタルヘルス教育の実施、本人、家族、職場の上司、人事労務担当部門と産業医などとの相互連携が円滑に行われること等が重要である。その際、従業員のプライバシーにも充分留意する必要がある。

5．メンタルヘルスケアに関する行政諸機関への提言

メンタルヘルスに関しては、採用という雇用の入り口から、退職・解雇という雇用の出口までの間においてそうした診断項目が定められていない。労働安全衛生法等によりメンタルヘルスに関する診断項目を定める等の検討が行われるべきである。また、メンタルヘルスへの対応のためには産業医、精神科医、企業の人事担当者の三者の連携を含めた社会的なサポートシステムなどが必要であることから、行政がイニシアティブをとって、その構築に取り組むべきである。加えて、労働者の健康情報に係るプライバシー保護は重要な課題であり、かつ非常に取扱いが難しい問題であることから、行政による一定のガイドラインの明示が求められる。

全国労働安全衛生センター連絡会議

〒136-0071 東京都江東区亀戸7-10-1 Zビル5階　TEL(03)3636-3882/FAX(03)3636-3881
E-mail joshrc@jca.apc.org　HOMEPAGE http://www.jca.apc.org/joshrc/

東　京●NPO法人 東京労働安全衛生センター　E-mail etoshc@jca.apc.org
〒136-0071 江東区亀戸7-10-1 Zビル5階　TEL(03)3683-9765 /FAX(03)3683-9766

東　京●三多摩労災職業病センター
〒185-0021 国分寺市南町2-6-7 丸山会館2-5　TEL(042)324-1024 /FAX(042)324-1024

東　京●三多摩労災職業病研究会
〒185-0012国分寺市本町4-12-14 三多摩医療生協会館内　TEL(042)324-1922 /FAX(042)325-2663

神奈川●社団法人 神奈川労災職業病センター　E-mail k-oshc@jca.apc.org
〒230-0062 横浜市鶴見区豊岡町20-9 サンコーポ豊岡505　TEL(045)573-4289 /FAX(045)575-1948

新　潟●財団法人 新潟県安全衛生センター　E-mail KFR00474@nifty.ne.jp
〒951-8065 新潟市東堀通2-481　TEL(025)228-2127 /FAX(025)228-2127

静　岡●清水地域勤労者協議会
〒424-0812 清水市小柴町2-8　TEL(0543)66-6888 /FAX(0543)66-6889

愛　知●名古屋労災職業病研究会　E-mail roushokuken@be.to
〒468-0077 名古屋市天白区八事山148ジュネス八事305号　TEL(052)837-7420 /FAX(052)837-7420

京　都●京都労働安全衛生連絡会議
〒601-8432 京都市南区西九条東島町50-9 山本ビル3階　TEL(075)691-6191 /FAX(075)691-6145

大　阪●関西労働者安全センター　E-mail koshc2000@yahoo.co.jp
〒540-0026 大阪市中央区内本町1-2-13 ばんらいビル602　TEL(06)6943-1527 /FAX(06)6942-0278

兵　庫●尼崎労働者安全衛生センター　E-mail jh31012@msf.biglobe.ne.jp
〒660-0803尼崎市長洲本通1-16-17阪神医療生協気付　TEL(06)6488-9952 /FAX(06)6488-2762

兵　庫●関西労災職業病研究会
〒660-0803尼崎市長洲本通1-16-17阪神医療生協長洲支部　TEL(06)6488-9952 /FAX(06)6488-2762

兵　庫●ひょうご労働安全衛生センター
〒651-0096 神戸市中央区雲井通1-1-1 212号　TEL(078)251-1172 /FAX(078)251-1172

広　島●広島労働安全衛生センター　E-mail hirosima-azcenter@cronos.ocn.ne.jp
〒732-0827 広島市南区稲荷町5-4 山田ビル　TEL(082)264-4110 /FAX(082)264-4110

鳥　取●鳥取県労働安全衛生センター
〒680-0814 鳥取市南町505 自治労会館内　TEL(0857)22-6110 /FAX(0857)37-0090

愛　媛●NPO法人 愛媛労働安全衛生センター　E-mail eoshc@mx81.tiki.ne.jp
〒792-0003 新居浜市新田町1-9-9　TEL(0897)34-0900 /FAX(0897)37-1467

愛　媛●えひめ社会文化会館労災職業病相談室
〒790-0066 松山市宮田町8-6　TEL(089)941-6065 /FAX(089)941-6079

高　知●財団法人 高知県労働安全衛生センター
〒780-0011 高知市薊野北町3-2-28　TEL(0888)45-3953 /FAX(0888)45-3953

熊　本●熊本県労働安全衛生センター
〒861-2105 熊本市秋津町秋田3441-20 秋津レークタウンクリニック　TEL(096)360-1991 /FAX(096)368-6177

大　分●社団法人 大分県勤労者安全衛生センター
〒870-0036 大分市中央町4-2-5 労働福祉会館「ソレイユ」1階TEL(097)537-7991　/FAX(097)534-8671

宮　崎●旧松尾鉱山被害者の会　E-mail aanhebez@bronze.ocn.ne.jp
〒883-0021 日向市財光寺283-211 長江団地1-14　TEL(0982)53-9400 /FAX(0982)53-3404

鹿児島●鹿児島労働安全衛生センター準備会　E-mail aunion@po.synapse.ne.jp
〒899-5216 姶良郡加治木町本町403有明ビル2F　TEL(0995)63-1700 /FAX(0995)63-1701

自治体●自治体労働安全衛生研究会　E-mail sh-net@ubcnet.or.jp
〒102-0085 千代田区六番町1 自治労会館3階　TEL(03)3239-9470 /FAX(03)3264-1432

(オブザーバー)

福　島●福島県労働安全衛生センター
〒960-8103 福島市船場町1-5　TEL(0245)23-3586 /FAX(0245)23-3587

山　口●山口県安全センター
〒754-0000 山口県小郡郵便局私書箱44号

安全センター情報2003年6月号（通巻第298号） 2003年5月15日発行（毎月1回15日発行）
1979年12月28日第三種郵便物認可 800円
全国労働安全衛生センター連絡会議

〒136-0071東京都江東区亀戸7-10-1Zビル5階
TEL (03)3636-3882 FAX (03)3636-3881

JOSHRC: Japan Occupational Safety and Health Resource Center
Z Bldg., 5F, 7-10-1 Kameido, Koto-ku, Tokyo, Japan
Phone +81-3-3636-3882 Fax +81-3-3636-3881
E-mail: joshrc@jca.apc.org URL: http://www.jca.apc.org/joshrc/