

第14次労働災害防止計画の ねらいと戦略及び課題

大原記念労働科学研究所
酒井 一博

I 労働災害の発生状況と 第14次労働災害防止計画

第14次労働災害防止計画(厚生労働省、令和5年3月、以降、14次防と表記)において「労働災害防止計画は、戦後の高度成長期における産業災害や職業性疾病の急増を踏まえ、1958年に第1次の計画が策定されたものであり、その後、社会経済の情勢や技術革新、働き方の変化等に対応しながら、これまで13次にわたり策定してきた」と記載されている。さらに続けて、「労働災害を少しでも減らし、労働者一人一人が安全で健康に働くことができる職場環境の実現に向け、2023年度を初年度として、5年間にわたり国、事業者、労働者等の関係者が目指す目標や重点的に取り組むべき事項を定めた「第14次労働災害防止計画」を、ここに策定する」としている。

(1) 死亡災害の発生状況に関する短期的分析 (13次防の期間を対象に)

死亡災害は、2015年以降は1,000人を下回る状況が継続し、2018年909人、2019年845人、2020年はコロナ禍を含めても802人と、3年連続で最低記録を更新した。2021年はコロナ禍を含めると867件で増加になるが、コロナ禍を除くと778件、2022年はコロナ禍を含めても791件で、最低記録を更新した(コロナ禍を除くと774件)。

(2) 休業4日以上死傷災害の発生状況に 関する短期的分析(13次防の期間を対象に)

休業4日以上死傷災害は、死亡災害と異なり、コロナ禍によるものが2020年6,041人。2021年19,332人(前年の3.2倍)、2022年155,989人(前年の8.1倍)と急

増している。コロナ禍も含めた死傷災害合計は2020年131,156人、2021年140,018人、2022年288,344人で、死傷災害全体にコロナ禍の占める割合は2020年4.6%、2021年12.9%、2022年54.1%と、半数を超えるに至った。

(3) 死亡災害、死傷災害の長期的分析

1960年から10年おきに2020年まで労働災害による死亡者数をフォローすると、1960年6,095人、1970年6,048人、以降3,009人、2,550人、1,889人、1,195人と続き、2020年は802人であった。労働災害による死亡者数は、直近であっても年間800人を超えており、決して楽観できるような状況ではないが、一方、60年前の1960年と比較すると、86.8%といった大幅な減少が認められる。よく言われるように労働安全衛生法が独立法として施行されたのが1973年で、その効果は抜群なものがあった。ちなみに、労働安全衛生法の施行前後の1970年と1980年の死亡者数を比較すると6,048人と3,009人で、概ね半減(50.2%減)している。また、労働災害防止計画は先述の通り1958年にスタートし、5年を1単位として現在まで継続している。表1は、8次から直近の13次まで、各5年間の死亡災害(表の左欄)と休業4日以上死傷災害(表の右欄)を対象に、各次の計画開始前年と計画終了年のデータから、各計画期間の増減率を算出した。その結果、死亡災害と死傷災害では、長期の動向に差が見られた。死亡災害は12次の10.5%減から9次の20.2%減と、減少率のバラツキは見られるものの一貫して大幅な減少が認められる。この結果からは課題は残るものの死亡災害といった重篤な災害への対策が効果を発揮していたことを物語る。その一方、各次の休業4日以上死傷災害は、8次から順に、17.3%減、19.7%減、3.6%減、1.5%減、0.7%増と続き、直近の13次防では

表1 8次防～13次防を対象とした各次の計画期間中の死亡災害と
休業4日以上死傷災害件数増減率の比較

	死亡災害				休業4日以上死傷災害			
	計画開始前年	計画終了年	差	増減率	計画開始前年	計画終了年	差	増減率
8次防(1993-1997)	2,354	2,078	-276	11.7%減少	189,589	156,726	-32,863	17.3%減少
9次防(1998-2002)	2,078	1,658	-420	20.2%減少	156,726	125,918	-30,808	19.7%減少
10次防(2003-2007)	1,658	1,357	-301	18.2%減少	125,918	121,356	-4,562	3.6%減少
11次防(2008-2012)	1,357	1,093	-264	19.5%減少	121,356	119,576	-1,786	1.5%減少
12次防(2013-2017)	1,093	978	-115	10.5%減少	119,576	120,460	+884	0.7%増加
13次防(2018-2022)	978	791	-187	19.1%減少	120,460	288,344	+167,884	139.4%増加

139.4%の大幅な増加に転じている。この増加の主原因はコロナ禍の影響であることは明らかであるが、もう一つ注目されるのは、コロナ禍による死傷件数を差し引いても、9.9%増に転じていることである。つまり、死亡災害は毎次大幅減を継続しているが、死傷災害では8次、9次あたりでは大幅な減少を示したが、10次から減少率は小さくなり、12次以降増加に転じていることである。この死亡災害動向と死傷災害動向の乖離を見てとって、14次防の計画が成り立っていると見ると、14次防のねらいと災害防止の戦略が、よりクリアに読み取れる。

2 14次防のねらいと取組

14次防は、1. 計画のねらい、2. 安全衛生を取り巻く現状と施策の方向性、3. 計画の重点事項、4. 重点事項ごとの具体的な取組の4章から成り立ち、本文はA4で32ページ立ての小冊子である。

図1に14次防全体の仕組みの見える化を試みた。主要な特徴を4点に集約すると、第1は、労働災害防止計画は国による長期的な取組で、第1次の計画は1958年に策定されているので、14次のスタートである2023年は66年目にあたる。5年ごとに計画が更新され、その5年後には、成果と課題の見直しが国の責任で行われてきたことは画期的な取り組みとしてみることができる。この継続性こそ14次防の価値であり、意義である。

第2に、図を見ると、計画のねらいの冒頭に計画が目指す社会が記述されているが、これなど毎次の取組、とりわけ13次の取組の成果と課題を反映し、政策としての目指す社会が取り上げられたものと考えられる。

14次防の目標づくりは、図の中央部にあるように、

安全衛生を取り巻く現状の分析を厚労省のデータベースを動員し、具体的には、労災統計である死亡災害と死傷災害の発生状況を基盤に、労働者の健康確保をめぐる動向、そして、化学物質等による健康障害の現状、つまり業務上の負傷、業務上の疾病と死亡、加えて化学物質等の労働衛生的要因の3方向からの現状分析によって、計画の目標と計画の重点事項が決められていることがわかる。端的に言えば、労働者の安全、健康、衛生の3方向から現状分析は行われている。さらに「事業者が自発的に安全衛生対策に取り組むための意識啓発」があげられていることが興味深い。これは、おそらく、「現状」分析というよりは、施策の方向性として厚労省が取り上げたい項目と思われ、計画の重点事項でも取り上げられている点に注目したい。

第3は、計画の目標は6項目に整理され、それぞれの目標をアウトプット指標と、アウトカム指標で表現していることが特徴である。また、労働災害の現状分析に基づきながら、さらに計画の目標項目との整合性も図りながら、表2に示したような8項目の計画の重点事項が設定されていると見てとれる。この重点事項の8項目を見ると、「労働者(中高年齢の女性を中心に)の作業行動」、「高年齢労働者」、そして「多様な働き方への対応」の3項目の取り上げ方が新しく、これらの項目の取り組みの成否が14次防全体の成否に直結するのではないだろうか。先述した休業4日以上死傷災害の発生件数の分析において、コロナ禍の影響を除いても、ここ数次にわたり減少率が鈍化し、直近の13次防では、大幅に増加してしまった原因の究明と再発防止策深掘りによって見出した政策であろう。それにしても重点8項目中この3項目が占める比率は大きい。厚労省の戦略として受け止めたい。

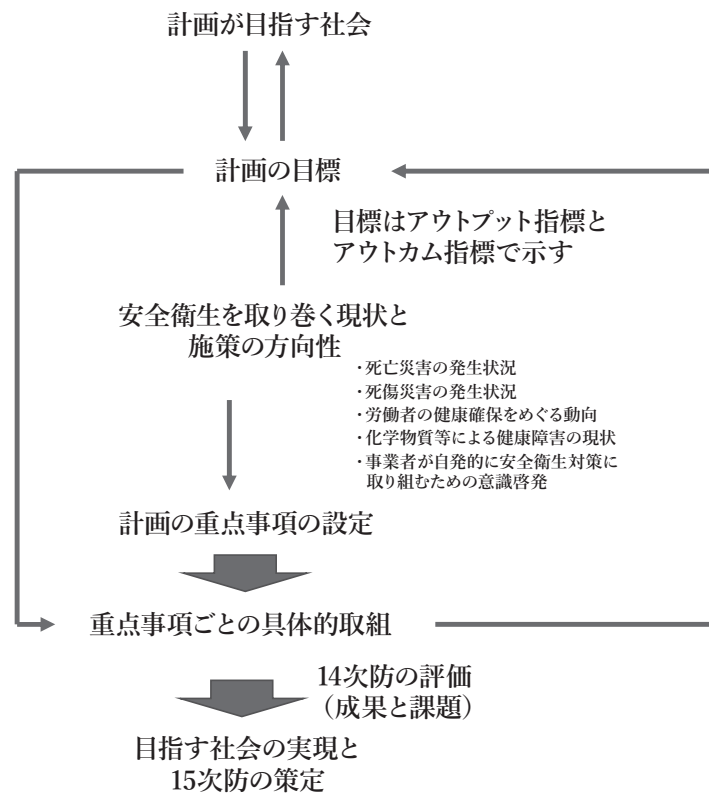


図1 14次防全体の仕組み

表2 14次防で取り上げられた重点事項の一覧

14次防の重点事項8項目の設定

- ・自発的に安全衛生対策に取り組むための意識啓発
- ・労働者(中高年齢の女性を中心に)の作業行動に起因する労働災害防止対策の推進
- ・高年齢労働者の労働災害防止対策の推進
- ・多様な働き方への対応や労働者等の労働災害防止対策の推進
- ・個人事業者等に対する安全衛生対策推進
- ・業種別の労働災害防止対策の推進
- ・労働者の健康確保対策の推進
- ・化学物質等による健康障害防止対策の推進

3 労働科学からみた14次防の取組と課題

防止計画は初期的には、死亡災害など安全に力点が置かれた取組から始まり、現在では安全と労働者の健康確保の取組に移行している。14次防では長年にわたる取り組みの成果と状況変化に応じた労働災害の内容の変化を見てとって適切な対策を打っている。こうした前提に立って、長年労働科学を学び、産

業現場での調査と研究に関わってきた研究者の目から14次防の取組と課題に関する意見を述べる。

【人材不足】少子高齢化のもと、産業における人材不足は待ったなしの状態にある。その点、経営者と労働者の安全・健康に及ぼす影響は甚大であるが、産業界の人材不足は根深く、影響は深刻である。しかし、単純な数合わせ的な発想で、いわく外国人に、いわく高齢者に、いわく女性に人材不足解消の矛先を向けるだけでは、抜本的な解決に近づくことは難しい。防止計画の策定にあたっては、こうした社会問題として

の人材不足をブレイクするようなグランド・デザインとの整合性を図りながら推進することを望みたい。**【質的な評価】**防止計画の策定や評価にあたり、死亡や死傷災害の発生件数の推移を重視することは必要であるが、同時に働きやすく、やりがいがあって、経営者も労働者も満足度の高い社会システムの構築を目指した質的な評価を考慮することも今後の課題である。

【評価システム】防止計画のPDCAを確立するためにも「目標」と「取り組みの推進」だけでなく、「評価システム」を確立させることは必須のことである。その点、14次防においてアウトプット指標とアウトカム指標を導入したことは、防止計画全体の価値と質を高めたといえる。ただし、計画本文においても「アウトカム指標に掲げる数値は、本計画策定時において、一定の仮定、推定または期待の下、試算により算出した目安であり、・・・」としているように、評価システムの確立までには、しばらくの試行錯誤と時間がかかるように思える。

【指標の活用】今後、指標の設定においては、指標の数値だけが一人歩きしないように可能な限り、その根拠についても記載することが望ましい。また、たとえば本文において「介護・看護作業において、ノーリフトケアを導入している事業者の割合を2023年と比較して2027年までに増加させる」とあるが、この指標自体の妥当性を検討するためにも、基準となる2023年におけるノーリフトケアの導入率をぜひ示してほしい。さらに、計画において示される指標を達成するために、事業者や労働者は「現場において、何をどうすれば良いのか」、対策の具体的方法がわかれば、取り組みやすくなる。

【対策実装】計画本文に、アウトカム指標の達成を目指した場合、「死亡災害については2027年までに5%以上減少する」、「死傷災害については増加傾向に歯止めをかけ、死傷者数については、2027年までに減少に転ずる」と記載されている。問題は、この記述が画餅に終わらないことである。たとえ数値目標が示されたとしても、こうすべきといった一般的な項目の羅列だけでは、対策にはならない。大事なことは、事業者が労働者と一体になって、働き方、生活習慣、作業環境の改善などの対策を実装できれば、改善が実際に進みはじめる。実装こそがポイントである。

【行動災害の多発】近年、行動災害が増えているが、このことは14次防の死傷災害に関する現状分析によっても明らかである。8項目の重点事項の中にも、「労働者(中高年齢の女性を中心に)の作業行動に起因」や「高年齢労働者」の労働災害防止対策が含まれる。

行動災害の起こり方を見ると、段差をなくすとか、照明条件を変えるとといった環境整備に着目する従来の対策だけでは十分な対策にならないことが見えてくる。行動災害を起こすリスクの高い人の行動に着目することで、解決の糸口を見つける段階である。ただ、計画の(参考)にあるような「転倒しにくい身体づくり」とか「転倒した際にも怪我をしにくい身体づくり」では、何をすれば良いのかわからない。人と行動災害の起こり方に焦点を当てた研究に投資することを望みたい。

【国際動向に学ぶ】産業安全、産業保健に関し、国際動向から学ぶことをもっと取り入れるべきではないか。産業自体がグローバル化し、国際社会での活躍は当たり前になっているいま、ILOやWHOの活動との協働や持続可能な開発目標SDGsの取り組みなどからの学びを取り込んだ計画に仕立てることも、14次防の課題をブレイクするヒントになる。

【労働者参加】計画では災害を被る当事者としての労働者は登場するが、安全、健康、衛生の取り組みに直接参加するステークホルダーとしての労働者、労働組合の顔が見えない。国内でも、あらゆる産業活動とりわけ安全や健康の分野において、労働者参加が有効であることはすでに実証されてきたことである。

【データサイエンス】厚生労働省は労働災害と関わる膨大な資料、データを保有しているが、世の中はデータサイエンスの時代である。防止計画においてもさまざまな分野のデータを取り込めるプラットフォームを作り、活用の推進を急ぎたい。また、安全衛生分野に限っても、民間と公務員では制度が異なるために、データの共有が難しいとされている。安全・健康の予防にとっては、これらのデータの一本化が好ましい。こうした新しい発想によるビッグデータの集積と、データサイエンスによる分析によって、新しい視点からの政策が生まれることを期待して小稿を閉める。