⑶　計画の評価と見直し

計画に基づく取組が着実に実施されるよう、毎年、計画の実施状況の確認、評価を行い、労働政策審議会安全衛生分科会に報告・公表する。また、必要に応じ計画の見直しを検討する。

計画の評価に当たっては、単に死傷者の数や目標に掲げた指標の増減のみで評価するのではなく、その背景となったり、影響を及ぼしたと考えられる社会的指標や社会経済の変化も含めて分析を行う。

2　社会の変化と安全衛生施策の方向性

⑴　第三次産業の労働者数の増大と労働災害の変化

日本が高度経済成長期にあった時期は、製造業と建設業の雇用者数が全体に占める割合が４割を超え、労働災害の多くがそれらの業種で発生していた。このため、労働災害を防ぐための取組も、こうした産業に重点が置かれていた。昭和47年の労働安全衛生法の制定により、事業者等の責任が明確化され、安全衛生に関する取組の充実が図られた結果、職場における安全衛生水準は大幅に向上し、製造業や建設業の労働災害年千人率（労働者千人当たりの労働災害件数の割合）は大幅に減少してきた。これに加え、サービス産業の拡大などで産業構造が変化し、昭和45年には全雇用者数の43.8％を占めていた製造業と建設業の雇用者数の割合は、平成22年には25.6％にまで減少している。このような労働災害防止への不断の努力や産業構造の変化により、労働災害全体に占める製造業と建設業の占める割合は、昭和51年の66.7％から、平成23年には41.3％にまで減少している。

一方、労働者が第三次産業へとシフトしたことにより、年を追うごとに卸売・小売業、飲食店、保健衛生業などの第三次産業が労働災害に占める割合が増加を続けている。中でも労働災害が急増している医療や介護などの分野は、高齢化の進展による需要の拡大により、従事する労働者が今後も増えることが予想される。これらの業種では、主に機械や製造設備の改善、特定の作業や場所に着目した対策によってリスクを低減させ、災害の防止に効果を上げてきた製造業や建設業とは異なり、労働者が滑ったり、つまづいたりすることによる転倒災害、重い物を運ぶことなどによる腰痛災害が多くを占めており、こうした災害を防ぐためには、労働者個人の行動に着目することが必要となっている。

健康対策の面でも変化が生じている。これまでは、作業に伴う粉じんによる「じん肺」、製造・建設現場で使われる様々な化学物質による急性中毒やがんなどの健康障害を防止することに主眼が置かれてきたが、近年では、これらに加えて職場の様々なストレスによるメンタルヘルス不調や、過重労働による健康障害、屋内の事務所における受動喫煙、介護作業における腰痛といった問題が、重要性を増している。

ただし、重篤な災害に着目すると、製造業や建設業は依然として重要な業種といえる。労働災害全体に占める割合が低下したとはいっても、死亡災害に限れば、依然として製造業と建設業で過半数を占めている。建設業は、昭和51年の43.4％から、平成23年には33.4％に減少してはいるが、依然として単独で３分の１を占め、製造業は、雇用者に占める割合は減っているにもかかわらず、死亡災害に占める割合は過去20年以上にわたって２割弱で推移し減少していない。障害の残るような災害も含む重篤な災害を防止するためには、今後も製造業や建設業に対して重点をしぼった取組が必要な状況にある。

⑵　リーマンショックと東日本大震災の影響

平成20年９月のいわゆるリーマンショックと、平成23年３月に発生した東日本大震災は、その直後にＧＤＰの急激な落ち込みが見られるなど、国内の経済活動に甚大な影響を及ぼした。

平成21年の労働災害発生件数は、製造業を中心に大幅に減少した。これは労働災害防止に向けた労使の取組に加え、リーマンショックを受けた経済活動の低迷による影響が大きいと考えられる。しかしその後は、労働災害は３年連続で増加している状況にある。

リーマンショック、東日本大震災の前後の労働災害の増減要因を業種別に見ると、リーマンショックの影響が最も顕著だった平成21年は、いずれの業種でも軒並み労働災害が減少しているが、平成22年以降は、第三次産業の労働災害の増加が最も大きな要因となっている。さらに、平成23年以降は、建設業の労働災害の増加も影響している。

建設業における労働災害の増加の背景には、平成23年３月11日に発生した東日本大震災の復旧・復興に向けた各種工事の本格化があると考えられる。建設業では、長期的な需要の減少によって技能労働者等が減少傾向にあったが、東日本大震災後に建設復興需要が急増したため、全国的な人材不足等が生じ、その結果、人材の質の維持や現場管理に支障をきたすことなどによって、労働災害が増加する懸念が高まっている。また、東日本大震災の影響で事故を起こした東京電力福島第一原子力発電所内の原子炉の廃炉に向けた作業や、広範囲に及ぶ除染作業という、これまで経験したことのないような作業が発生しており、厳しい環境下での作業による災害の発生も懸念される。

さらに、製造業においては、労使の取組に加え、景気の減速の影響もあって労働災害が大幅に減少してはいるが、安全衛生管理のノウハウを有する昭和20年代生まれを中心とする世代の退職や、厳しいコスト競争、人員合理化が、生産現場の安全衛生活動に影響を及ぼすことも懸念される。

⑶　非正規労働者等の増加と外部委託の広がり

総務省の労働力調査によれば、業種ごとの雇用者数の変化に加え、雇用形態にも大きな変化が見られる。労働者全体に占める非正規労働者の割合は、1990年代までは20％程度であったが、その後急速に増加し、平成22年時点では34.3％にまで増加している。非正規労働者の内訳は、パート・アルバイトが最も多く68.0％、次いで契約社員が18.8％、派遣社員が5.5％となっている。

非正規労働者は７割を女性が占めており、そのうちの８割以上が第三次産業に集中している。本来、労働者の安全衛生については、労働者の属性に関わりなく等しく確保されるべきものであることから、労働安全衛生法では、異なる労働条件や就業状況に着目した規定とはなっていない。しかし、社会情勢の変化に伴い、労働者の３人に１人以上が非正規労働者となり、非正規労働者の多い第三次産業の労働災害に占める割合が増大している現状において、現行の労働安全衛生法令が労働現場の実態に合ったものとなっているかどうか、改めて点検する必要が生じている。

また、障害者の雇用も進んでおり、雇用されている障害者の数は、平成14年の24.6万人から、平成24年には38.2万人に増加しており、障害者雇用率の引き上げ等により、今後も障害者雇用の増加が見込まれることから、障害者の心身の条件に応じた適正な配置や、障害の種類及び程度に応じた適切な安全衛生対策が講じられるよう留意が必要である。

これらの変化に加えて、様々な分野で請負などによる外部委託が行われるという変化も生じている。労働安全衛生法では、労働者の安全や健康を守る義務を負うのは労働者を雇用する事業者を基本としているが、請負に伴い事業者間の責任分担が曖昧になったり、請負事業者の権限だけでは十分な労働災害防止のための対策を講じることが困難であったり、複数の事業者による作業が同一の場で行われることによる災害が生じるといった状況を防ぐため、重層的な請負構造が一般的である建設業や造船業では、最も先次にある事業者である元請事業者も一定の役割を担う制度が導入されている。しかし、外部委託が広がる中で、建設業や造船業以外の業種でも、安全衛生上の措置義務や、受注者の安全衛生対策に必要な経費の確保など、発注者が担うべき責任のあり方について、実態を調査し、改めて検討する必要がある。

また、機械設備による労働災害を防止するための対策としては、製造段階で危険性の確認や機械設備の安全化を行い、残ったリスクの情報をユーザーに提供する取組を進めてきており、化学物質による労働災害を防止するための対策としては、危険有害性情報の提供による取組を進めているが、依然として機械設備や化学物質による災害が多発しているため、さらなる取組の促進が必要である。

以上のように社会情勢、経済情勢に大きな変化が生じていることを踏まえ、これまでの仕組みを見直し、より合理的かつ効果的なものとしていく必要がある。