

規制の事前評価書

法律又は政令の名称： 大気汚染防止法
規制の名称： 解体等工事時における石綿飛散防止
規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。
担当部局： 環境省水・大気環境局大気環境課
評価実施時期： 令和2（2020）年2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。
(現状をベースラインとする理由も明記)

大気汚染防止法（昭和43年法律第97号。以下「大防法」という。）においては、平成8年における、建築物の解体、改造及び補修作業を伴う建設工事（以下「解体等工事」という。）に伴う石綿の飛散防止に係る規制の導入以来、規制対象の拡大等、規制の強化を行ってきたところである。

しかしながら、前回平成25年の改正から5年が経過し、施行状況の検討を行ったところ、①現行の大防法の規制対象である建築材料（以下「特定建築材料」という。）以外の石綿含有建材について不適切な除去による石綿の飛散が確認されたこと、②解体等工事前の特定建築材料の使用の有無の調査（以下「事前調査」という。）における特定建築材料の見落としが確認されたこと、③短期間で終了する解体等工事については作業基準適合命令等の時機が得られない場合があること及び④除去作業後の特定建築材料の取り残しが確認されたこと等の課題が明らかになり、これらによる一般大気中への石綿の飛散を防止する必要がある。①や②については、平成28年に、総務省の行政評価・監視結果に基づく勧告も受けているところである。

また、国土交通省の推計によると、建築物の解体工事件数は今後増加し、令和10年頃にピークを迎えるとされており、現時点で規制を強化し、上記の課題に対応しなければ、石綿の飛散及びこれによる国民の健康被害のリスクが大きくなるおそれがある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性)

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯(効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと)を明確かつ簡潔に記載する。

[課題及びその発生原因]

(1) 特定建築材料以外の石綿含有建材(石綿含有成形板等)について不適切除去による石綿の飛散が確認された。これは、石綿含有成形板等による石綿飛散の実態を明らかにするため調査を行った結果、判明したものである。

(2) 事前調査における特定建築材料の見落としが確認された。この原因は、事前調査の方法が法定化されておらずマニュアルにより示されているのみであり、不適切な事前調査が行われている場合があるためである。

(3) 短期間で終了する解体等工事については、作業基準適合命令等による作業基準違反の防止の効果が限定的である。この原因は、短期間の解体等工事においては、作業基準適合命令等の時機が得られない場合があるためである。

(4) 除去作業後の特定建築材料の取り残しが確認された。この原因は、発注者や都道府県等が事後的に作業が適切に終了したか確認する仕組みが設けられていないためと考えられる。

[規制以外の政策手段の検討]

特定建築材料の除去費用の補助等の政策手段も考えられるが、特定粉じん排出等作業においては、特定建築材料が使用されていない場合に比べ、適切な事前調査を行った上で作業基準に従って特定建築材料を除去等するために工期が長くなることから、補助金のみでは適切に特定粉じん排出等作業を実施するインセンティブはなく、規制的手法の採用が妥当である。

[規制の内容]

上記(1)から(4)のそれぞれに対応するため、次のア～エの措置を講ずる。

ア 大防法の規制対象について、全ての石綿含有建材を対象とするための規定を整備する。

イ 事前調査の方法を法定化するとともに、一定規模以上等の建築物等について石綿含有建材の有無にかかわらず事前調査結果を都道府県等へ報告することを義務付ける。また、調査に関する記録の作成及び保存を義務付ける。

ウ 隔離等をせずに吹付け石綿等の除去作業を行った場合等の直接罰を創設するとともに、作業基準遵守義務につき下請負人をその対象として追加する。

エ 作業結果の発注者への報告並びに作業記録の作成及び保存を義務付ける。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

（遵守費用）

アについて

今回新たに規制対象とする石綿含有成形板等については、作業基準の遵守義務等が適用されることとなる。相対的に飛散性が低いことを踏まえ、作業基準としては、これまでマニュアルにより示してきている石綿含有成形板等の湿潤化等を想定しており、これは通常の解体事業者が対応可能な措置。そのため追加的な遵守費用は基本的に発生しないものとする。

イについて

事前調査そのものについては既に義務付けられており、法定化する事前調査の方法としては、これまでマニュアルにより示してきた内容を明確化することを想定しているところ、追加的な遵守費用は基本的に発生しないものとする。

事前調査結果の都道府県等への報告については、一定規模以上等の建築物等の解体等工事を対象とすることを想定しており、具体的な対象範囲は今後検討するが、200万件程度が対象となる見込みである。国において電子システムを整備することとしており、その利用に当たっては専用の機器は不要であり、また、報告方法及び報告項目は報告者の負担とならない簡易なものとするを想定していることから、遵守費用は発生しないものとする。

調査に関する記録の作成については、事務作業の費用（人件費×作業時間×調査件数）の発生が見込まれるところ、解体等工事の対象建築物等の規模（軽微なりフォーム～ビル解体等まで）により作業時間が変動すること等から、量的に見込むことは困難である。記録の保存については、電子による保存も可能とすることを想定しており、書面等の費用は生じないと考えられる。

ウについて

吹付け石綿等の除去作業を行う場合に隔離等の飛散防止措置を講ずることについては、現行法において作業基準に位置付けられている。よって、既に課されている義務に罰則を設けるに過ぎないため、遵守費用は発生しない。

エについて

作業結果の発注者への報告書面及び作業に関する記録の作成については、イと同様に量的に見込むことは困難である。書面を電子的に示すこと及び作業に関する記録の電子による保存することを可能とすることを想定しており、書面等の費用は生じないと考えられる。

（行政費用）

新たに石綿含有成形板等を規制の対象とすることにより、規制対象が現行の特定粉じん排出等

作業（16,000 件程度）の約 5～20 倍増加すると想定されるが、都道府県等においては、現在も、届出された特定粉じん排出等作業の現場のほかに、建設リサイクル法、騒音規制法等の他法令に基づいて把握された解体工事現場にも立入検査を行っている（32,000 件程度）こと、事前調査結果の報告制度により、これまで他法令に基づいて把握された情報等の収集に要していた負担が軽減されること、電子システムにより立入検査対象が効率的に選別できるようになること、また、全ての現場に立入検査を実施するとは限らないことから、必ずしも規制対象の増加件数に比例して負担が増加するものではない。規制の導入により都道府県等の担当者のより積極的な指導監督が行われ、報告徴収及び立入検査の件数が増加することが予想されるが、現時点において定量的に見込むことは困難である。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

(対象外)

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定量的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

規制の導入により、石綿の飛散防止が徹底され、国民の健康被害が防止される。

石綿が主な原因とされる中皮腫による死亡者数は、平成 7 年の年間 500 人から、平成 29 年の年間 1,555 人へ、約 20 年間で 3 倍に増加しており、また、WHO は職業以外のばく露による死者が世界で毎年数千人に及ぶ可能性があるとしている。

リスクがゼロとなるばく露の閾値は明らかになっていないが、中皮腫は比較的低濃度のばく露でも発症することが知られており、国民の健康被害を防止するため、石綿の飛散防止を徹底する必要がある。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

国民の健康被害の防止の金銭的価値化は困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

(対象外)

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

アについて

今回新たに対象に追加される石綿含有成形板等については、湿潤化等の通常の解体事業者が対応可能な措置により石綿の飛散を防止することを想定しており、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

イについて

事前調査の方法の法定化については、③イに記載する理由により、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

事前調査結果の報告及び事前調査に関する記録の作成及び保存については、事前調査の内容を都道府県等へ報告し、自ら記録を作成・保存するものであり、副次的な影響や波及的な影響は見込まれない。

ウについて

既にある義務の履行を徹底するためのものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

エについて

作業結果の発注者への報告及び作業に関する記録の作成・保存については、既に行った作業の内容を発注者へ報告し、自ら記録を作成・保存するものであり、副次的な影響及び波及的な影響は見込まれない。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

上記2～4のとおり、効果（便益）を金銭価値化することは難しいが、国民の健康被害の防止が効果（便益）であるため、明らかに効果（便益）が費用より大きいと考えられ、当該規制を導入することが妥当である。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

アについて

[代替案の内容]

マニュアルにより石綿含有成形板等に係る飛散防止措置の普及啓発を行い、行政指導を強化する。

[費用]

国民においては、規制案と同様に飛散防止措置にかかる費用が発生する。

都道府県等においては、解体等工事現場を把握するためのパトロール及び他法令に基づく情報の収集並びに適切な飛散防止措置がとられているかの確認及び遵守されていない場合の行政指導にかかる費用が発生する。

[効果（便益）]

石綿の飛散は一定程度抑制されると考えられるが、石綿含有成形板等のみが使用されている建築物等の解体等工事の現場の把握が困難となり、また、不適切な除去を行っていた場合も強制力のある指導を行うことができない。

[副次的な影響及び波及的な影響]

規制は導入しないため、副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

石綿の飛散防止の徹底が図られず規制案に比べて効果（便益）が小さいが、石綿の飛散防止のための行政費用が相当程度大きい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と比較し、代替案においては行政費用が大きくなる一方で、石綿含有成形板等に係る石綿飛散防止措置が担保できないため、規制案を採用することとする。

イについて

[代替案の内容]

マニュアルにより事前調査の方法の普及啓発を行い、行政指導を強化する。

[費用]

国民においては、規制案と同様に事前調査を適切に行うための費用が発生するが、記録の作成にかかる事務処理費用は発生しない。

都道府県等においては、不適切な事前調査によって特定建築材料が見落とされ、届出されない解体等工事現場を把握するため、パトロール及び他法令に基づく情報の収集を行うための費用が生ずる。

[効果（便益）]

一定程度適切な事前調査が行われると考えられるが、都道府県等における現場の把握・指導に係る費用の発生や、不適切な事前調査を行っていた場合も強制力のある指導を行うことができない。

[副次的な影響及び波及的な影響]

規制は導入しないため、副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

適切な事前調査の徹底が図られず効果（便益）は小さいが、石綿の飛散防止のための行政費用が相当程度大きい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と比較し、代替案においては行政費用が大きくなる一方で、適切な事前調査が担保できないため、規制案を採用することとする。

ウについて

[代替案の内容]

都道府県等による解体等工事現場への立入検査を強化する。

[費用]

国民においては、追加的な遵守費用は発生しない。

都道府県等においては、パトロール及び他法令に基づく情報の収集並びに作業基準が遵守されていない場合の作業基準適合命令等にかかる費用が発生する。

[効果（便益）]

命令がより積極的に活用されると考えられるが、短期間の工事について作業基準違反防止の効果は限定的である。

[副次的な影響及び波及的な影響]

新たな規制は導入しないため、副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

石綿を多量に飛散させる行為を十分に防止できず効果（便益）は小さいが、命令を積極的に活用するための行政費用が相当程度大きい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と比較し、代替案においては行政費用が大きくなる一方で、作業基準の遵守が徹底できないため、規制案を採用することとする。

エについて

[代替案の内容]

特定粉じん排出等作業後の解体等工事現場への立入検査を強化する。

[費用]

国民においては、追加的な遵守費用は発生しない。

都道府県等においては、不適切な特定粉じん排出等作業による特定建築材料の取り残しの現場を把握するためのパトロール及び適切な特定粉じん排出等作業が行われているかの作業中の確認に係る費用が発生する。

[効果（便益）]

一定程度適切な特定粉じん排出等作業が行われると考えられるが、都道府県等における指導に係る費用の発生や、特定粉じん排出等作業後において不適切な特定粉じん排出等作業が行われていたか否かの確認ができないことから事後的な指導等が行えず、規制の徹底が困難となる。

[副次的な影響及び波及的な影響]

規制は導入しないため、副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

取り残しの防止の徹底が図られず効果（便益）は小さいが、石綿の飛散防止のための行政費用が相当程度大きい。

[規制案と代替案の比較]

規制案と比較し、代替案においては行政費用が大きくなる一方で、必ずしも作業基準の遵守が徹底できるものではない。これに対して、規制案については、作業の費用を負担する発注者に報告することにより、発注者による適切な措置が取られていたか、取り残しがないか等の確認が行わ

れ、また、受注者においても作業基準遵守の意識が醸成され、作業基準の遵守が一定程度担保されるものと考えられる。また、都道府県等は、作業に関する記録により焦点を絞って作業の結果を確認することができ、行政費用は代替案と比較して低減される。よって、規制案を採用することとする。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

当該規制案については、中央環境審議会大気・騒音振動部会石綿飛散防止小委員会における検討、パブリックコメントを経て、最終的に2020年1月24日に開催された中央環境審議会において「今後の石綿飛散防止のあり方について」として答申された内容に基づいて検討している。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制については、大気汚染防止法の一部を改正する法律案附則第5条において法施行後5年経過時に見直す旨が規定されているため、施行から5年後に事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必

要となるものもあることに留意が必要

事後評価に向け、以下の指標により費用、効果等を把握することとする。

- ・ 効果：事前調査結果の報告の件数
- ・ 行政費用：立入検査の件数