

中央環境審議会大気環境部会 石綿飛散防止専門委員会中間報告 概要版

「石綿の飛散防止対策の更なる強化について」

検討の経緯

石綿が使用されている建築物の解体工事等における大気中への石綿飛散に係る規制

平成8年の大気汚染防止法の改正で、特定粉じん排出等作業(石綿が使用されている建築物を解体・改造・補修する作業)の事前届出、作業基準の遵守(隔離、集じん装置設置等)等の規制を導入。

平成18年に、同法改正により規制対象を拡大(工作物を追加)。

近年、建築物の解体現場等から石綿が飛散する事例等を確認。

東日本大震災の被災地においても、解体工事等において石綿の飛散事例を確認。

今後、石綿が使用されている建築物の解体が増加し、平成40年頃にピークに達すると予想されており、対策の強化が一層重要。

地方公共団体も、対策の強化(立入権限の強化、事前調査の義務化、大気濃度測定の義務化等)を要望。

平成24年4月に、環境大臣から、石綿の飛散防止対策の更なる強化について中央環境審議会に諮問。

諮問を受け、中央環境審議会大気環境部会に「石綿飛散防止専門委員会」を設置し、検討。

6月から、有識者からのヒアリングを含む8回の審議を経て、12月5日に中間報告案を取りまとめ。

専門委員名簿

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| 青島 等 | 社団法人日本建設業連合会 |
| (委員長) 浅野 直人 | 福岡大学法学部教授 |
| 浅見 琢也 | 一般社団法人JATI協会環境委員会委員長 |
| 稲垣 隆司 | 前 愛知県副知事 |
| 内山 巖雄 | 国立大学法人京都大学名誉教授 |
| 圓藤 陽子 | 独立行政法人労働者健康福祉機構関西労災病院・産業中毒研究センター長 |
| 大迫 政浩 | 独立行政法人国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センター長 |
| 大塚 直 | 早稲田大学大学院法務研究科 教授 |
| 神山 宣彦 | 東洋大学大学院経済学研究科客員教授 |
| 小林 悦夫 | 財団法人ひょうご環境創造協会顧問 |
| 近藤 充輔 | 元産業医科大学産業保健学部教授・労働衛生コンサルタント |
| 島田 啓三 | 建設廃棄物協同組合理事長 |
| 武林 亨 | 慶應義塾大学医学部衛生学公衆衛生学教授 |
| 谷口 靖彦 | 大阪府環境農林水産部環境管理室長 |
| 外山 尚紀 | NPO法人東京労働安全衛生センター・労働衛生コンサルタント |
| 内藤 恵 | 慶應義塾大学法学部教授 |
| 中橋 博治 | 社団法人全国解体工事業団体連合会技術・安全・環境委員会委員長 |
| 本橋 健司 | 芝浦工業大学工学部教授 |
| 森永 謙二 | 環境再生保全機構石綿健康被害救済部顧問医師 |
| 山崎 淳司 | 早稲田大学理工学術院教授 |

(五十音順)

専門委員会の開催状況

- 平成24年 6月27日 第1回専門委員会
(今年度の石綿飛散防止専門委員会の進め方について等)
- 平成24年 7月20日 第2回専門委員会
- 平成24年 8月 9日 第3回専門委員会
- 平成24年 8月27日 第4回専門委員会
(ヒアリング : 建築物の解体現場における現状と課題等)
(ヒアリング : 諸外国の石綿飛散防止対策の制度及び分析方法)
(ヒアリング : 石綿の環境濃度測定、建材中の含有量測定及び精度管理)
(ヒアリング : 石綿に関する健康リスクの評価)
(ヒアリング : 建築物の解体における発注者の対応)
(ヒアリング : 自治体における石綿飛散防止対策)
- 平成24年 9月26日 第5回専門委員会
(これまでに開催された専門委員会における要望・質問について等)
- 平成24年10月24日 第6回専門委員会
(石綿飛散防止専門委員会中間報告に向けた検討について)
- 平成24年11月21日 第7回専門委員会
(石綿飛散防止専門委員会中間報告(案)について)
- 平成24年12月5日 第8回専門委員会
(石綿飛散防止専門委員会中間報告(案)について)

専門委員会中間報告の目次

検討の経緯

総論

1. 石綿のリスク等に関する普及啓発
2. 発注者責任の明確化

各論

1. 事前調査の義務付け
2. 特定粉じん排出等作業の実施の届出の主体の変更
3. 立入り権限の強化
4. 大気濃度測定の義務付け
5. 大気濃度測定に係る評価基準及び測定方法
6. 特定建築材料以外の石綿含有建材を除去するに当たっての石綿飛散防止対策
7. その他

総論

1. 石綿のリスク等に関する普及啓発

- 国及び都道府県等は、業界団体等とも連携を図りつつ広く国民に対して、石綿の問題や健康リスクについて普及啓発する必要がある。
- とりわけ、建築物等の所有者や関係する事業者等に対して、建築物等の解体・改造・補修工事における石綿の飛散防止対策に関する法制度や対策の重要性、工事の実施主体等として対策を講ずべき責任等について、一層の周知徹底を図る必要がある。
 - ✓ 併せて、関係する事業者の技能の向上を図るとともに、優良な事業者の育成を図り、こうした事業者であることが明示される仕組みについて検討することが望まれる。

2. 発注者責任の明確化

- 適切な石綿の飛散防止対策の実施を図るためには、発注者の石綿の飛散防止に係る義務を強化し、責任を明確にすべきである。
 - ✓ 発注者が対策の重要性・必要性について理解するためには、普及啓発が必要であり、これにより、石綿の有無等に関する事前調査の結果が特定工事の契約等にも適切に反映されることが期待される。

各論

1 . 事前調査の義務付け

- 事前調査の実施については、大防法上、明示的な義務としては規定されていない。
- 建築物に石綿が使用されているにもかかわらず、「ない」という認識の下で法に基づく届出がなされない事例がある。
- 大防法において石綿が使用されているか否かの事前調査の実施を義務付ける必要がある (建設業者又は発注者)。
 - ✓ 事前調査の実施主体：
 - 原因者負担の原則を踏まえて、石綿の飛散を伴う可能性がある工事を注文しようとする発注者に対して事前調査の実施の義務を負わせることが考えられる。
 - 発注者が主体的な認識をもって解体工事等に関与。実務上は事前調査を、工事を請け負おうとする建設業者又は調査機関に委託して実施。
 - 一方、発注者は必ずしも建築物や石綿に関する専門的知識がない場合もあり、専門的知識を有する建設業者に事前調査実施の義務を課すべきとの考え方もある。
 - 大防法での実施主体を工事を請け負おうとする建設業者とすれば、他の関連法に基づく事前調査の実施主体と齟齬がない。

1 . 事前調査の義務付け

- 事前調査を義務づける対象建築物の範囲：
 - ✓ 合理的な範囲で事前調査実施主体の負担を軽減する観点から、特定建築材料使用の可能性がある建築物を建築年代・構造等により、義務付けの対象か否かを判断することについて、今後具体的に検討する必要がある。
- 事前調査の信頼性の確保：
 - ✓ 適正な調査を実施できる調査機関の登録制度を設け、登録調査機関に調査を委託するよう勧奨するような制度を設けることが考えられる。
 - ✓ また、建築材料の分析方法も課題と考えられ、改正後の制度の運用状況も踏まえて、登録制度の具体化について検討することが必要である。
 - ✓ 適正な事前調査を行う知識・技能を有する人材等の育成等に加え、適正な調査の実施を確保する方法の必要性を検討することが考えられる。

2 . 特定粉じん排出等作業の実施の届出の主体の変更

- 現行では、施工業者が届出義務者となっているが、発注者が契約上優位な立場にあることを背景に、施工業者に低額・短期間の工事を求めることや、施工業者も低額・短期間の工事を提示して契約を得ようとするにより、届出がなされない事例が存在。
- 費用負担者である発注者が、石綿の飛散を伴う工事についてはその工事を注文する者として適切に役割を担い、施工業者は請け負った工事を専門的知識に基づき適正に実施する役割を担うことが適当と考えられる。
- 解体工事等が特定粉じん排出等作業を伴うものである場合については、その届出の義務者を施工業者から変更し、工事を請け負おうとする建設業者から届出事項についての説明を受けた発注者に、特定粉じん排出等作業の実施の届出義務を課すこととすることが適当と考えられる。
 - ✓ この場合、現行の建り法の対象建設工事の届出とも、届出の主体が整合することとなる。
- 発注者が個人や小規模事業者であっても届出義務を適切に履行できるようにするためには、工事を請け負おうとする建設業者から発注者への事前調査の結果や届出事項についての説明を、法令上の義務として規定することが必要である。

3 . 立入権限の強化

- 現行法により実態として都道府県等が立入検査を実施しているのは、法に基づく届出がなされた等により石綿使用が判明した建築物の解体等の現場。届出がないが石綿使用が判明していない建築物の解体等現場への立入検査が困難となっている。
- このため、都道府県等の立入検査権限の対象を拡大すべきである。
 - ✓ 立入検査の実施方法等に関する技術的検討事項：
 - 立入検査マニュアルの整備等
 - 特定建築材料使用を現場で速やかに判断可能な技能を有する人材の育成
 - 石綿の飛散状況を現場で速やかに判断可能な方法の確立
 - ✓ 特定粉じん排出等作業の一時停止：
 - 高度の蓋然性をもって石綿が基準を超過して飛散しているおそれがあると判断される場合の特定粉じん排出等作業の一時停止

4 . 大気濃度測定の義務付け

- ▶ 法に基づく作業基準を遵守しているが、予期しない箇所から石綿の飛散が確認された事例がある。
 - ✓ 特定粉じん排出等作業における周辺環境への石綿飛散については、引き続き作業基準の遵守を義務付けることにより石綿飛散防止を図ることが必要と考えられる。また、集じん・排気装置等の性能を確保することについて、作業基準での規定や技術指針の作成を検討する必要がある。
- ▶ 作業基準の一環として、施工業者に大気中の石綿濃度測定を行わせる必要がある。
 - ✓ 規模の小さいあるいは工期の短い解体現場等についても、一律に大気濃度測定を義務付けるか否かについては、慎重に検討すべきである。
 - ✓ さらに、都道府県等が施工業者による大気濃度測定の履行状況を確認するとともに、必要に応じて監督を行うため、大気濃度測定結果の記録を行わせることが必要である。また、その保存や報告を求めることについても引き続き検討する必要がある。

5 . 大気濃度測定に係る評価基準及び測定方法

- ▶ 敷地境界等の基準は、健康リスクの観点からの評価を考慮しつつ、解体作業等に伴う周辺環境への石綿の飛散を防止するための管理基準として設定することが適当である。
 - ✓ 敷地境界等において、石綿の飛散の有無を確認することにより、周辺環境への影響を確認することができる。
 - ✓ 石綿濃度の基準設定に当たっては、一般大気環境濃度の状況も参考に、引き続き検討が必要である。
 - ✓ 測定場所は、周辺環境への影響の確認の必要性を踏まえ、敷地境界とすることを基本とするが、敷地内の通行者の有無や、高層部での作業の実施、近隣で同様な特定工事が行われている場合も考慮し、さらに具体的に検討する必要がある。
 - ✓ 集じん・排気装置の排気口やセキュリティゾーンの出入口での測定結果を活用することも検討する必要がある。
- ▶ 大気濃度の測定には、総繊維数や石綿繊維数について速やかに精度の高い結果が得られる方法が求められ、公定法を定めることについて関係各省とも連携して検討すべきである。
 - ✓ 測定の信頼性の確保：
 - 精度の高い測定・分析技術を有する機関の登録制度を設け、登録機関に測定を委託するよう勧奨するような制度を設けることが考えられ、その必要性について、引き続き検討する必要がある。
 - 適正な測定・分析を行う知識・技能を有する人材等の育成等に加えて、適正な測定の実施を確保する方法の必要性を検討することが考えられる。

6 . 特定建築材料以外の石綿含有建材を除去するに当たっての石綿飛散防止対策

- 成形材等のレベル3建材を使用した建築物等の解体作業等で石綿が飛散する状況について、調査事例の収集等によりその実態を明らかにし、検証した上で必要な措置を検討することが適当と考えられる。
 - ✓ その際、都道府県等による対応の可能性と一般環境に対する石綿の飛散のリスク、石綿則に基づく事前調査の結果等の活用の可能性等を考慮して、検討する必要がある。
- 将来の制度化の可能性も念頭に上記の検討と並行して、レベル3建材を使用した建築物等を解体する場合は、「石綿飛散防止対策マニュアル」等により行われるよう、知識・技術のさらなる普及を図る必要がある。

7 . その他

- 罰則について：
 - ✓ 今回の制度改正による取組を始め、その他の取組も含めた制度改正の施行状況を踏まえ、罰則を含む制度の在り方について検討していくことが適当である。
- 各制度間の連携：
 - ✓ 各制度の効率的な運用を図るためには、関係する各制度が連動して働く仕組みにすることが望まれる。
 - ✓ 具体的には、都道府県等の建築部局や環境部局、労働基準監督署等において、石綿に関連する法令に基づく情報の共有に努めるよう、関係各省と連携して都道府県等に要請することが有効と考えられる。
- 石綿除去後の完了検査について：
 - ✓ 現時点において、完了検査については、第三者による実施は将来の課題とした上で、作業場内の石綿の飛散がなくなったことや特定建築材料の取り残しがないこと等の除去工事完了後の確認事項のチェックを正確に行うことを作業基準に規定することや立入検査時の指導項目とし、報告対象とすることも視野に、施工業者が適正に除去作業や飛散防止対策を実施する仕組みを検討することが適当である。
- 周辺住民への情報開示について：
 - ✓ 事前調査の結果等の更なる情報開示が必要との指摘もあり、今回検討している制度改正において、現場での掲示を含む情報開示について、追加すべきものがないか、検討する必要がある。
 - ✓ また、できるだけ早期の情報開示という観点も踏まえ、住民等への説明会等の実施といった更なる自主的な情報開示の取組についても、実行可能性を含めて検討する必要がある。