



石綿の国際表示

アスベスト対策情報

発行 石綿対策全国連絡会議 No.50 2022年8月10日
〒136-0071 東京都江東区亀戸7-10-1 Zビル5F
全国安全センター内 TEL 03-3636-3882/FAX 03-3636-3881

も く じ

◎ 石綿対策全国連絡会議第34回総会議案	2
◎ 特別報告「アスベスト規制をめぐる最新の国際動向」(スライド) 石綿対策全国連絡会議 古谷杉郎事務局長	13
◎ 石綿被害救済制度研究会の提言 石綿(アスベスト)被害救済のための 「新たな」制度に向けての提言(2021.12.12)	22
[追加提言]建設アスベスト被害の全面的救済に向けて ー建材メーカーの公正な信金拠出に関してー(2022.5.20)	34
◎ 建設アスベスト訴訟原告団らによる声明 九州建設アスベスト訴訟第一陣最高裁決定(2022.2.10)	41
神奈川建設アスベスト訴訟第二陣最高裁決定(2022.2.10)	41
北海道建設アスベスト訴訟第二陣札幌地裁判決(2022.4.28)	42
北海道建設アスベスト訴訟第一陣札幌高裁判決(2022.5.30)	43
神奈川建設アスベスト訴訟第二陣最高裁判決(2022.6.3)	44
建材メーカー訴訟提訴に当たっての声明(2022.6.7)	46
◎ 石綿健康被害救済法改正 石綿健康被害救済法改正案要綱	47
参議院環境委員会の附帯決議(2022.6.10)	47
◎ イギリスにおけるアスベスト規制見直し勧告 イギリス下院労働・年金委員会報告書(2022.4.21) 「アスベスト管理に対する安全衛生庁のアプローチ」	58

石綿対策全国連絡会議第34回総会議案

2022年7月9日(オンライン開催)

I 活動報告

1. 石綿全国連第33回総会・アスベスト対策情報No.49の発行

石綿対策全国連絡会議(全国連)の第33回総会は、新型コロナウイルス感染症の状況に鑑み、オンライン(ZOOM)で2021年7月3日に開催しました。オンライン会議による表決確認の不確かさを考慮して、書面による表決も合わせてお願いし、言わば二重に総会議案にご賛同いただきました(前年度は書面表決のみでした)。

総会では、建設アスベスト訴訟全国連絡会の清水謙一事務局長に「建設アスベスト訴訟の到達点、今後の課題」と題した特別報告をお願いし、その内容をアスベスト対策情報No.49で紹介しました。

2021年9月15日にアスベスト対策情報No.49を発行し、①第33回総会議案、②上記特別報告、③建設アスベスト訴訟の到達点(最高裁判決、原告団等声明、基本合意書、建設アスベスト給付金法、石綿被害救済制度研究会緊急提言)、④石綿含有製品輸入禁止対策の強化(改正石綿則、施行通達)、⑤欧州におけるアスベスト規制見直し協議開始(欧州委員会、欧州労連)、を特集しました。

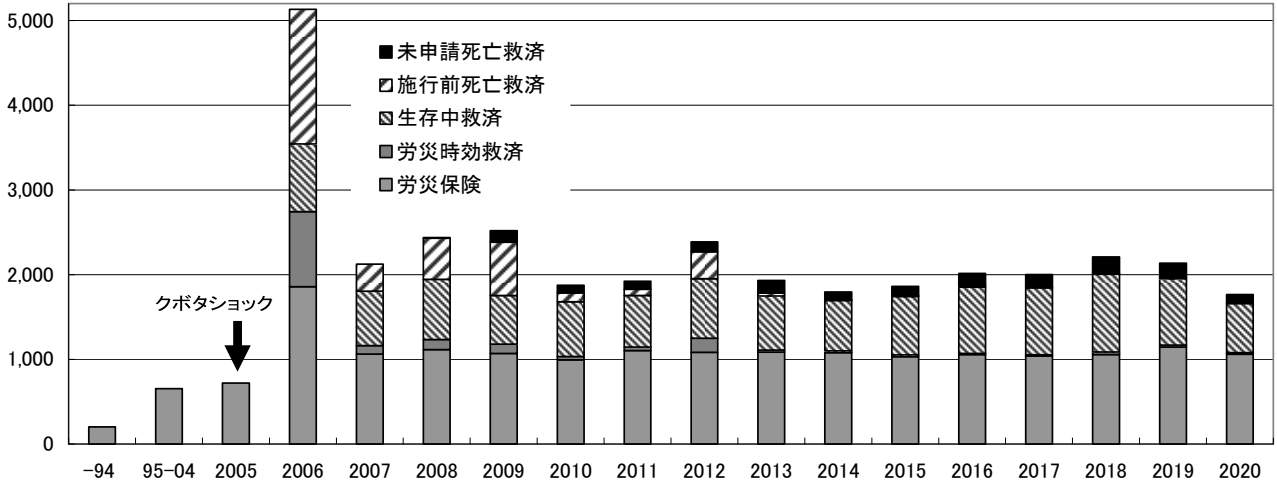
2. 救済法施行15年のアスベスト被害と補償・救済状況

アスベスト被害の指標とされる中皮腫死亡者数について、2021年は9月10日に「都道府県(特別区―指定都市再掲)別にみた中皮腫による死亡数の年次推移(平成7年～令和2年)人口動態統計(確定数)より」が公表されました(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/chuuhisyu20/index.html>)。中皮腫死亡者数は、人口動態統計で確認できるようになった1995年の500人から、石綿健康被害救済法が施行された2006年に1,050人と2倍になり、さらに2020年には1,605人へと、3倍以上に増加しています。1995～2020年の26年間の累計死亡者数は28,213人にのぼっています(図3の1995～2020年の棒グラフ全体)。

予防対策の促進を目的とした世界疾病負荷推計の最新のデータは、2020年10月17日に公表されたGBD2019です(<http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>)。これによると、2019年の世界のアスベストによる死亡者数は、中皮腫29,251人、肺がん198,703人、卵巣がん6,557人、喉頭がん3,682人、石綿肺3,572人で、合計241,764人です(中皮腫以外のがんはアスベストへの職業曝露によるもののみ)。2019年の日本のアスベストによる死亡者数は、中皮腫1,656人、肺がん18,342人、卵巣がん204人、喉頭がん122人、石綿肺432人で、合計20,755人、初めて2万人を超えました。重要なこととしては、「肺がん／中皮腫」の比率(職業曝露のみ)が2019年に世界7.41、日本11.47と、長く科学者の国際的コンセンサスと言われてきた「2倍」よりもかなり大きく推計されていること。国際がん研究機関(IARC)の判断も踏まえて、アスベストが卵巣がん、喉頭がんも引き起こすことが、国際的な常識になっていることなどです。詳しくは、<https://joshrc.net/archives/7116> も参照してください。

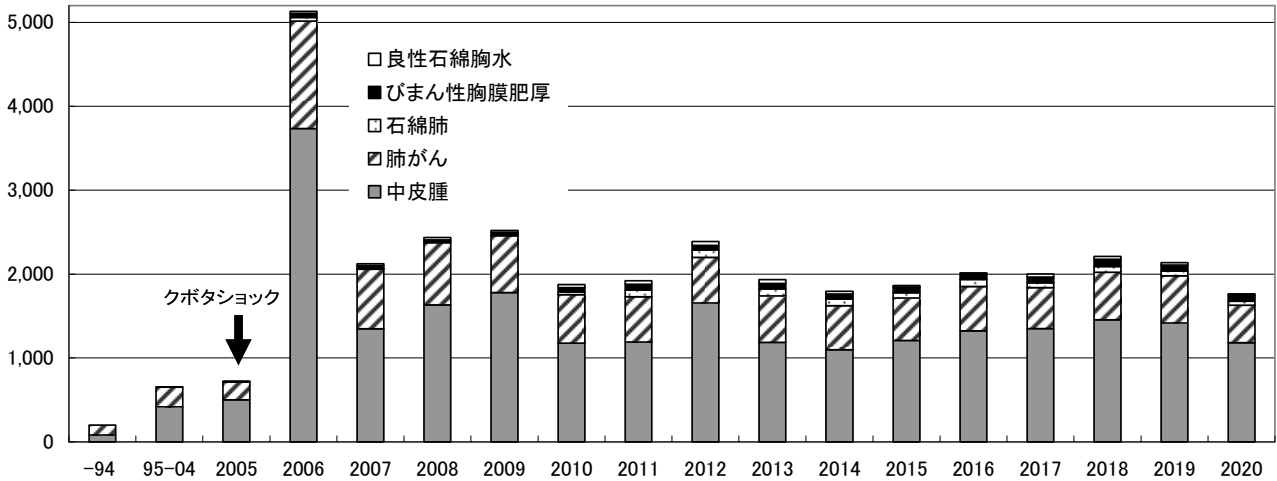
2021年9月17日には、世界保健機関(WHO)と国際労働機関(ILO)による「傷病の労働関連負荷に関するWHO/ILO共同推計 2000～2016年、世界監視報告書」が公表されました。これによると、2016年の世界のアスベストによる死亡者数は、中皮腫23,104人、肺がん177,614人、卵巣がん4,519人、喉頭がん2,933人で、合計209,481人(すべて職業曝露によるもので、今回は石綿肺についての推計値は示されていません)。2016年の日本のアスベストによる死亡者数は、中皮腫1,506人、肺がん16,702人、卵巣がん197人、喉頭がん109人で、合計18,514人となっています。GBD2019による2016年についての推計値と比較すると、いずれもやや少ない推計結果になっていますが、「肺がん／中皮腫」の比率は2016年に世界7.69、日本11.09という結果です。詳しくは、<https://joshrc.net/archives/11314> も参照してください。

図1 石綿被害補償・救済状況(補償・救済別)



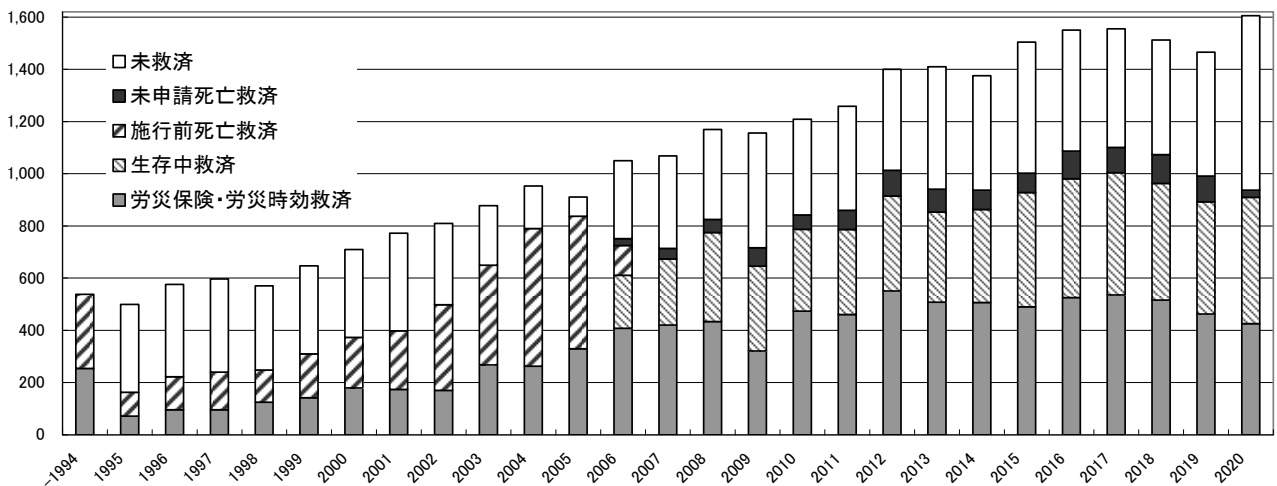
労災保険については、石綿肺の2009年度以前分、びまん性胸膜肥厚と良性石綿胸水の2003年度以前分のデータは入手できていない。
石綿肺とびまん性胸膜肥厚が環境省救済の指定疾病になったのは2010年度以降であり、良性石綿胸水は対象ではない。環境省救済は労災等との重複分を含む。

図2 石綿健康被害補償・救済状況(疾病別)



労災保険については、石綿肺の2009年度以前分、びまん性胸膜肥厚と良性石綿胸水の2003年度以前分のデータは入手できていない。
石綿肺とびまん性胸膜肥厚が環境省救済の指定疾病になったのは2010年度以降であり、良性石綿胸水は対象ではない。環境省救済は労災等との重複分を含む。

図3 中皮腫: 死亡年別の補償・救済状況(2020年度末時点)



環境省救済は労災等との重複分を除いたものである。

一方、厚生労働省は、2021年6月25日に「令和2年度 石綿による疾病に関する労災保険給付などの請求・決定状況まとめ」の「速報値」を、12月15日には「確定値」と「石綿ばく露作業による労災認定等事業場」を公表しました(<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/bukyoku/roudou.html>)。また、環境再生保全機構は、9月22日に「令和2年度石綿健康被害救済制度運用に係る統計資料」を、2022年3月25日には「平成18～令和2年度被認定者に関するばく露状況調査報告書」を公表しています(<https://www.erca.go.jp/asbestos/news/index.html>)。救済法施行15年(2006～2020年度)の補償・救済状況が確認できることになったわけです。

これらによると(図1・2参照)、わが国で2020年度中に補償・救済を受けたのは、全疾病では1,766人(前年度比369人減少、労災保険・労災時効救済1,080人(88人減少)、環境省所管救済686人(281人減少))です。疾病別でみると、中皮腫1,183人(前年度比235人減少、労災等615人(42人減少)、環境省568人(197人減少))、肺がん446人(116人減少、労災等350人(36人減少)、環境省96人(80人減少))、その他3疾病(石綿肺・びまん性胸膜肥厚・良性石綿胸水)137人(18人減少、労災等115人(14人減少)、環境省22人(4人減少))でした。2020年度はいずれの数値も減少しており、とりわけ環境省所管救済の減少が目立っていますが、新型コロナウイルス感染症の影響で認定処理が遅れたことが主な理由と考えられます。

過去累計(重複分を除く)では、全疾病で32,876人(労災等20,055人、環境省12,821人)となります。疾病別でみると、中皮腫21,482人(労災等10,582人、環境省10,900人)、肺がん9,292人(労災等7,620人、環境省1,672人)、その他3疾病2,102人(労災等1,853人、環境省249人)です。

死亡年別の補償・救済状況を検証すると、さらに「隙間ない補償・救済」にはほど遠い実態が明らかになってきます。中皮腫(図3)では、1995～2019年の中皮腫死亡者数28,213人のうち、2020年度末時点までに補償・救済を受けたものが18,519件(労災等8,952件、環境省9,567件)で救済率は65.6%。年別救済率は32.6%(1995年)～91.9%(2005年)です。石綿肺がんによる死亡者数を中皮腫死亡者数と同数と仮定して同様に計算すると、2020年度末時点までに補償・救済を受けたものが6,261件(労災等4,993件、環境省1,268件)で救済率は22.2%。年別救済率は5.8%(1995年)～32.8%(2006年)と、中皮腫の約3分の1にとどまっています。中皮腫と比較して補償・救済の少なさがめだつ肺がんでは、認定率も中皮腫に比べて低く、労災保険等と環境省所管救済との比較でも認定率に大きな差があります(後者の方が低い)。また、都道府県別の救済率を計算してみると、中皮腫で全国平均75.1%、最高－東京89.4%、最低－沖縄51.6%、肺がん(死亡者が中皮腫と同数と仮定して)で全国平均32.0%、最高－岡山72.2%、最低－鹿児島8.0%という状況です。

利用可能な2006年度以降の累計データで、労災保険・労災時効救済18,292人中9,258人と環境省所管救済12,821人中5,232人、合わせて31,113人の46.6%に当たる14,490人が建設業従事者であったと推計できます。

なお、労災保険・労災時効救済と比較して制度的に救済の内容・水準の低い環境省所管救済について、2006年度以降の累計で、13,173人の死亡事例のうち70.4%に当たる9,276人(重複認定を含めた累計想認定者15,646人の59.3%)については被害者本人と遺族が受け取った救済給付の合計額が約300万円にとどまっていることも推計できます。補償・救済の格差の実態の一層の深刻さを示していると言えます。

以上の分析の詳細については、<https://joshrc.net/archives/11502> も参照してください。

さらに、労災保険等及び環境省所管救済以外の公務員等のアスベスト被害補償が必ずしも順調にっていないことも気がかりです。地方公務員災害補償基金、人事院及び鉄道・運輸機構(元国鉄職員の補償を担当)によるものについては、以下で情報が公表されています。なお、上記分析には含めませんでした。厚生労働省発表には船員保険のデータも含まれています。

地方公務員災害補償基金:<https://www.chikousai.go.jp/gyoumu/sekimen/sekimen.php>

人事院:<https://www.jinji.go.jp/saigaihoshou/r1ishiwata.pdf>

鉄道・運輸機構:<https://www.jrtt.go.jp/settlement/compensation.html>

3. 石綿被害救済制度研究会の3つの提言

詳しい経過は後ほど報告しますが、2021年度には、①建設アスベスト訴訟最高裁判決を踏まえた補償基金制度の創設・施行、及び、②石綿健康被害救済法の三度目の5年ごとの見直し検討、という大きな動きが予想されていました。そのようななかで、関心をもつ研究者、医師、弁護士、その他の関係者により石綿被害救済制度研究会(共同代表:吉村良一・立命館大学名誉教授(民法/環境法)、下山憲治・一橋大学教授(行政法)、森裕

之・立命館大学教授(財政学)、村山武彦・東京工業大学教授(リスク管理論)、名取雄司・アスベストセンター所長(医師))がつくられ、3つの提言を公表しています。

ひとつは、2021年6月16日発表の「緊急提言『アスベスト被害の完全救済に向けて～2021年5月17日の最高裁判決と「特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律」の制定を受けて』」であり、「アスベスト被害救済の新しいステージ」を迎えたことを踏まえ、建設アスベスト給付金制度の運営上の留意点を指摘するとともに、①建材メーカーによる公平・公正な資金拠出、②屋外作業等への救済対象者の拡大、などを求めたものでした(アスベスト対策情報No.49所収)。

もうひとつは、同年12月12日発表の「石綿(アスベスト)被害救済のための『新たな』制度に向けての提言」で、「行政的な救済措置」「見舞金」である現行の石綿健康被害救済法ではなく、多様な「責任」を踏まえた被害者の権利を回復するための一具体的には、国とアスベスト関連企業の負担により、公害健康被害補償法をモデルとした給付を実現する一新たな救済制度を提言するとともに、患者と家族の会が要望している治療研究分野への支出の実現等も「緊急課題」として実現すべきであるとしています(22頁参照、<http://www.einap.org/jec/subcategory/projects/47>)。



石綿全国連は、建設アスベスト訴訟全国連絡会、中皮腫・アスベスト疾患患者と家族の会と共催で12月12日に東京・全水道会館大ホール(水道橋)で「アスベスト被害の完全救済に向けて～石綿被害救済制度研究会の2つの提言に学ぶ学習講演会」を開催しました。会場参加の呼びかけは控えめにして、YouTubeで中継するとともに、現在もビデオを視聴できるようにしてあります(<https://www.youtube.com/watch?v=D6vWo-yBlek>)。

さらに研究会は2022年5月20日に、「追加提言:建設アスベスト被害の全面的救済に向けて～建材メーカーの『建設アスベスト被害補償基金』(仮称)への公正な資金拠出に関して～」を発表しました(34頁参照、<https://kenasu.jp/news/20220523-794/>)。

3つの研究会提言はいずれも、私たちの要望を実現していくための力強い裏付けとなるものです。

4. 建設アスベスト給付金制度の創設・施行等

2021年5月17日、建設アスベスト訴訟に初の最高裁判決が示され、一人親方等も含めた国の責任が確認されるとともに、企業の共同連帯責任も確認され、拡大されました。これに先立ち2月18日に初会合を開いた与党建設アスベスト対策プロジェクトチームは、同日、統一基準による和解と未提訴者に対する給付金制度(仮称)の創設等による早期解決を国と原告らに提案。政府・原告らともに提案に応じ、翌18日菅義偉首相(当時)が原告代表らと面会して公式に謝罪、続いて厚生労働大臣との間で「基本合意書」が締結されるに至りました。

続けて、与党による法案化、与野党間の精力的な協議を経て、6月2日に衆議院厚生労働委員会で「特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律」(建設アスベスト給付金法)が起草・可決され、翌3日に衆議院本会議、8日に参議院厚生労働委員会、9日に参議院本会議すべて全会一致で可決されて成立。6月16日に法律第74号として公布され、1年を超えない範囲で施行されることになりました。判決から1か月という前例のない急展開でしたが、原告団らによる13年間の取り組みの成果であることは言うまでもありません。

厚生労働省はウェブサイト「建設アスベスト給付金法について」という特設ページを設置して、情報提供等を開始(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/kensetsu_kyufukin.html)。認定審査会と基金設置関係は同年12月1日に施行、同時に「労災支給決定等情報提供サービス」と「個別周知」も開始され、2022年1月19日には法律のすべての規定が施行されました。1月31日に第1回認定審査会が開催されて運営規定、運営方針、審査方針等が確認され、2月25日開催の第2回以降審査がはじまり、5月末までに4回開催され、これまでに330件が認定されています(疾病別では、中皮腫184件、肺がん111件、びまん性胸

膜肥厚13件、石綿肺19件、良性石綿胸水3件で、これまでに保留が1件あったものの、不認定はまだありません、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_23508.html、請求件数は1,019件とのことです。

「労災支給決定等情報提供サービス」で「該当」と判断されたものは、ほぼそのまま認定されているものと思われる、判断の容易そうなものから処理されているかもしれません。他方で、とくに「石綿肺」の事例で情報提供サービスで「非該当」とされるものも出ており、審査方針で「具体的な判断に当たっては…明らかに不合理でない場合には柔軟に事実を認定する」とされた趣旨を最大限活かすよう監視・要求していくことが必要です。

なお、2021年12月1日には、基補発1201第2号等「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に基づく遺族等からの開示請求に対する対応について(周知)」も発出されており、これまでの工場型アスベスト訴訟だけでなく、建設アスベスト訴訟を提起(予定を含む)している遺族も、個人情報である死亡した被災労働者に係る監督・安全・労災関係文書を開示させることができるようになっていきます(<https://joshrc.net/archives/12088>)。

また、提訴事案に係る国との和解も順次進められています。サイディング工、スレート屋根工、外壁工、建材運搬運転手といった一見すると屋外作業と分類されそうな事例で和解が成立したものもあることが注目されます。

建設アスベスト給付金制度は、最高裁が認めた国の責任分の損害賠償を裁判によらずに実現しようとするものです。給付金法附則第2条は「国以外の者による損害賠償その他補償の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づき所要の措置を講じずるものとする」と規定しています。これは、主として、①建材メーカーの責任と、②対象労働者の範囲(最高裁が責任を認めていない屋外作業や従事期間)を念頭に置いたものであり、与党プロジェクトチームも課題として確認しているとのことです。石綿被害救済制度研究会の緊急提言も、主にこれらの問題を取り扱ったものでした。建設アスベスト訴訟全国連絡会を中心に、建設アスベスト給付金法の改正(建設アスベスト被害補償基金の確立)を迫る取り組みが継続されています。

2022年2月10日には、九州一陣と神奈川二陣に対する最高裁の決定がなされ、新たに外装材メーカー(ケイミュー)を含め建材メーカーの責任が確定しましたが、神奈川二陣の一部原告(解体作業従事者)については6月3日に判決が示され、建物の解体作業に従事した被災者との関係で建材メーカーの警告義務違反を認めた高裁判決を取り消す不当なものでした。また、4月28日に北海道二陣札幌地裁判決、5月30日に北海道一陣札幌高裁判決も示されています。このような中で、建設アスベスト訴訟全国連絡会は、4月13日に「アスベスト建材企業が参加する補償基金制度創設を求める院内集会」、5月20日には「建設アスベスト訴訟最高裁判決から1年建材メーカーの謝罪と訴訟の和解、基金参加による全面解決を求める日比谷野音大集会」を開催しています(<https://www.youtube.com/watch?v=Ya4r9bsXKto>(研究会の3つ目の追加提言発表も同日)。さらに6月7日には全国10の地方裁判所に対して190名の原告により、建材メーカー22社に対して損害賠償を求める新たな訴訟が提起されました。[※41～46頁に關係原告団らによる声明を紹介。] なお、建設アスベスト訴訟全国弁護団のウェブサイトも開設され、最新情報を提供しています(<https://kenasu.jp/news/20220513-775/>)。



国家賠償訴訟では、2014年10月9日の泉南アスベスト国賠訴訟最高裁判決を受けて、国は「工場型アスベスト訴訟の和解手続」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000075130.html>)も進めています。この間、ヤンマー尼崎工場(直接アスベストの取り扱いなし)、高校時代にアルバイトで麻袋再生作業に従事、川崎重工業兵庫工場(鉄道車両艀装)での間接曝露等々の、一般にはすぐに対象となるとは思われないかもしれない事例も出てきており、<https://asbestos-osaka.jp/all/> も参照してください。

加害企業や国等の責任を追及して、損害賠償や上積み補償を獲得する取り組みが、多種多様なかたちで展

開されています。その他の民事訴訟や行政訴訟、加害企業との直接交渉の取り組み等も進められています。

明石市職員として阪神・淡路大震災後のがれき収集作業で石綿に曝露して腹膜中皮腫を発症・死亡した島谷さんの遺族による公務外認定処分取り消し訴訟で、2021年3月26日の神戸地裁判決は地方公務員災害補償基金の処分を取り消し、公務災害として認めましたが、2022年3月17日の大阪高裁判決では予想外の逆転原告敗訴となり、原告が最高裁に上告しています。

石綿含有ロックウールが吹き付けられた北九州市立総合体育館に勤務し、肺がんで死亡した男性の遺族が体育館の設置・所有者の北九州市と勤務先設備管理会社に損害賠償を求めた訴訟で、2020年9月16日に福岡地裁が被告両者に計2,580万円の支払いを命じ、2022年3月24日の福岡高裁判決もこれを支持し、判決が確定しました。建物所有者の責任を認めたのは近鉄高架下商店街事件に続き2例目、国家賠償法による公共団体の責任が認められたのはこれが初めてのことです。

2022年3月31日、神戸地裁は、神戸港で貨物数を確認する検数作業に従事し肺がんを発症した男性3人が一般社団法人全日検に損害賠償を求めた裁判で、同社に合計約6,500万円の支払いを認める判決を下しました。

5. 救済法の改正と小委員会による見直し検討

2021年度は、2006年に施行された石綿健康被害救済法の5年ごとの見直し検討の三度目の作業が予定される年でした。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響による認定事務の遅延を取り戻すことを優先させた環境省の判断のために、年度中には石綿健康被害救済小委員会は開催されませんでした。

中皮腫・アスベスト疾患・患者と家族の会は、2021年6月18日に環境・厚生労働・法務省に石綿健康被害に係るすき間のない救済を求める要望書を提出してオンライン交渉を実施、10月7日には石綿健康被害救済法の改正を求めるオンライン院内集会を開催するとともに、①「格差」のない療養手当と「すき間」をなくす認定基準の見直し、②治療研究促進のための「石綿健康被害救済基金」の活用、③待ったなしの時効救済制度の延長、という「石綿救済法改正への3つの緊急要求」をまとめ(<https://www.chuuhishu-family.net/campaign01/>)、その実現をめざした取り組みを開始しました。2022年3月4日には、「確かな声でいまを変えたい 患者と家族、わたしたち121の声」という32頁のカラーリーフレットも作成しました(<https://www.chuuhishu-family.net/475/>)。

また、救済法見直しのためだけということではありませんが、2022年2月12日に中皮腫サポートキャラバン隊が「中皮腫患者白書－実態調査アンケートから見えてきたこと－」を発行しています(<https://asbesto.jp/archives/5401>)。

しかし、小委員会が開催されない一方で、「待ったなし」の請求期限切れは刻々と迫りました。ようやくメディアも取り上げはじめ、2022年3月18～20日に患者と家族の会が実施した「アスベスト被害救済を打ち切るな！全国一斉ホットライン」には、東京・名古屋・大阪・福岡の4か所に700件を超える相談が寄せられました。3月26日付け毎日新聞朝刊は、「狭まる石綿被害救済あす期限 法改正動きなく」と報じました。これらの動きと、とりわけ患者と家族の会の3つの緊急要求への賛同を求める国会議員への働きかけのなかで、与党が救済法改正に動き出し、野党の協力も得て、5月13日に衆議院環境委員会で救済法改正案が起草・可決され、5月17日に衆議院本会議において全会一致で可決され、間もなく参議院でも可決・成立して、即日公布されることが見込まれています。この法改正が実現

石綿(アスベスト)健康被害
救済法改正への3つの緊急要求

「命の救済」の実現と「すき間」と「格差」のない救済の実現に向けて

- 1 「格差」のない療養手当と「すき間」をなくす認定基準の見直し
- 2 治療研究促進のための「石綿健康被害救済基金」の活用
- 3 待ったなしの時効救済制度の延長

中皮腫・アスベスト疾患・患者と家族
患者と家族、わたしたち121の声

治療できる病気になるよう研究を迅速に進めて欲しい。

早く動いて欲しい。

公平・平等な補償を。

中皮腫の新薬が一日も早くできることを強く願っています。

石綿健康被害救済法三度目の改正/請求期限の延長等

住民・自営業者等		労働者	
生存中救済	死亡後救済	労災時効救済	労災補償
医療費 →3年以内	—	—	療養・休業補償→2年以内
葬祭料 →2年以内	◎中皮腫・肺がん <施行前死亡者> 2006(H18).3.26以前死亡 →2032(R14).3.27まで <未申請死亡者> 2006(H18).3.27以降死亡 →25年以内 (2008(H20).11.30までに死亡 の場合は2033(R15).12.1) ◎石綿肺・びまん性胸膜肥厚 <施行前死亡者> 2010(H22).6.30以前死亡 →2036(R18).7.1まで <未申請死亡者> 2010(H22).7.1以降死亡 →25年以内	2026(R8).3.26以前死亡で 労災時効の5年を過ぎた場合 →2032(R14).3.27まで (法施行から26年以内) 2016(H28).3.27～6.16死亡で 労災時効の5年を過ぎた場合 →時効(死亡5年)時に遡及	遺族補償等 →5年以内

すれば、労災時効救済(特別遺族給付金)は、対象範囲が10年拡大されて2026年3月27日までに死亡した被害者の遺族で労災保険の遺族補償給付を受ける権利が時効(5年)によって消滅したものとなるとともに、請求期限も10年延長されて2032年3月27日までとなります。また、環境省所管の施行前死亡救済は、請求期限が10年延長されて2032年3月27日まで(石綿肺・びまん性胸膜肥厚は2036年7月1日まで)、未申請死亡救済は、請求期限が10年延長

されて死亡のときから25年となります。[※47頁に「改正案要綱」と「参議院環境委員会の附帯決議」を紹介。]

中央環境審議会石綿健康被害救済小委員会(<https://www.env.go.jp/council/05hoken/yoshi05-14.html>)はいよいよ2022年6月6日に第1回が開催され、石綿全国連運管委員の右田孝雄・中皮腫サポートキャラバン隊共同代表が委員に加わっています。緊急要求の残る2つの課題等の実現をめざすこととなります。

前述のとおり、2021年12月12日に石綿被害救済制度研究会の提言「石綿(アスベスト)被害救済のための『新たな』制度に向けての提言」が発表されました。2022年4月22日には日本石綿・中皮腫学会理事会が声明文「悪性中皮腫に対する既存の治療薬の適応拡大と、さらなる診断・治療法の開発研究に対する公的支援を要望いたします」を発表しました(http://jamig.kenkyukai.jp/information/information_detail.asp?id=124884)。また、中皮腫克服に有望な治療研究、臨床試験(治験)等に取り組む研究者及び研究団体への支援事業等を行うことを目的に「中皮腫治療推進基金」が設立されています(<https://www.mesothelioma-fund.com/>)。患者と家族の会は2022年5月11日に、「800億?誰のため、何のためのお金?『石綿健康被害救済基金』を治療研究促進に使って! 環境省・石綿健康被害救済対策室との[オンライン]交渉」を行っており、いまま録画を視聴することができます(<https://www.chuuhishu-family.net/campaign01/>)。

なお、2021年7月に中皮腫サポートキャラバン隊と患者と家族の会により日本で初めての「中皮腫啓発月間 Mesothelioma Awareness Month 2021」が取り組まれたことも特筆すべきことです。国立がん研究センター希少がんセンター、日本石綿・中皮腫学会、ベルランド総合病院、泉南アスベストの会、石綿対策全国連絡会議、アスベストユニオン、全国労働安全衛生センター連絡会議、アスベスト訴訟弁護団、大阪アスベスト弁護団の後援を得て、様々な企画が行われました(<https://asbesto.jp/archives/4991>)。2022年度も準備が進められているところです(<https://asbestos.or.jp/news/1764>)。

6 住民・労働者の健康管理体制の確立

2005年夏のクボタ・ショック後、アスベスト問題に関する関係閣僚会合がまとめた「アスベスト問題に係る総合対策」では、①「一般環境経路によるアスベスト曝露による健康リスクが高いと考えられる地域について、周辺住民に対する健康被害に関する実態調査」、及び、②「一般住民等の健康管理の促進」が掲げられました。しかし現実には、「周辺住民に対する健康被害に関する実態調査」からその原因を特定する努力を放棄したまま、「一般住民等の健康管理」のあり方を検討するというかたちになってしまいました。

2015年度からは、石綿検診(仮称)の実施を見据え、モデルとなる事業を実施することを通じて、課題等について調査・検討を行うための「石綿ばく露者の健康管理に関する試行調査」を実施することとなり、検討会の名称も石綿ばく露者の健康管理に関する検討会に変更されました。同検討会は2020年5月7日に「石綿ばく露者の健康管理に関する試行調査の主な結果及び今後の考え方について(最終とりまとめ)」を公表し、結果的に「試

行調査」も終了して、2020(令和2)年度から5年間(予定)、「石綿読影の精度確保等調査事業」が行われることになりました。これは、既存検診の機会を活用して石綿関連疾患が発見できる体制の整備に資するため、自治体の石綿読影の精度向上に向けた知見を収集する「石綿読影の精度に係る調査」と、石綿の曝露が推定される集団に対する健康管理のあり方について検討するため、追加的な検査を行うことで疾患の早期発見につながるか調査し、知見の収集を行う「有所見者の疾患の早期発見可能性に関する調査」で構成されています。2021年度は、10月14日に「石綿読影の精度確保等に関する検討会」が開催されただけで、令和2年度各種調査報告が公表されています(https://www.env.go.jp/air/asbestos/commi_hefc/index.html)。

住民のための恒久的な健康管理制度の確立が患者・家族、住民のみならず関係自治体の要望でもあったにもかかわらず、「石綿検診(仮称)」の実施はもはや見据えられていないと言わざるを得ません。

7. 既存アスベスト対策、最高裁判決を踏まえた法令見直し等

大気汚染防止法及び石綿障害予防規則等の改正が、2021年4月1日以降施行されており、「石綿総合情報ポータルサイト」(<https://www.ishiwata.mhlw.go.jp/>)を通じて関係情報を統一して提供するようになっています。

石綿の有無によらず以下のいずれかに該当する場合には報告が必要とする「解体・改修工事に係る事前調査結果等の届出制度の新設」が、2022年4月1日に施行されました。

- ① 解体部分の延べ床面積が80m²以上の建築物の解体工事
- ② 請負金額が税込100万円以上の建築物の解体工事
- ③ 請負金額が税込100万円以上の特定に工作物の解体又は改修工事
- ④ 総トン数が20トン以上の船舶(鋼製のものに限る)の解体又は改修工事

これは、「石綿事前調査結果報告システム」を通じて行うことができるものとされ、ユーザーテストが行われたのち、本運用が開始されています(<https://www.ishiwata.mhlw.go.jp/result-reporting-system/>)。

また、3月29日に環境省から、大気中におけるアスベスト濃度測定方法の技術的指針である「アスベストモニタリングマニュアル(第4.2版)」(<https://www.env.go.jp/press/110784-print.html>)、及び、解体等工事の発注者や自主施行者を対象とした「建築物の解体等工事における石綿飛散防止対策に係るリスクコミュニケーションガイドライン(改訂版)」(<https://www.env.go.jp/press/110785.html>)の改訂が公表されています。

2023年4月1日には、「事前調査・分析調査を行う者の要件新設」が施行されることになっており、対応と履行確保が求められています。厚生労働省は、「建築物石綿含有建材調査者講習」のページを設置しています(mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/sekimen/other/pamph/index_00002.html)。

2021年5月17日の建設アスベスト訴訟最高裁判決は、場所や物に着目した労働安全衛生規制は労働者に該当しない者も保護する趣旨のものと解するのが相当として、一人親方等に対する国の規制権限不行使の責任を認めました。これを踏まえて、労働政策審議会安全衛生分科会で2021年10月11日(第140回)から12月22日(第143回)まで(https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_126972.html)「建設アスベスト訴訟に関する最高裁判決等を踏まえた対応」について検討され、2022年4月15日に労働安全衛生規則等11省令の改正が行われ、2023年4月1日から施行されることになりました。主な内容は以下のとおりで、事業者配慮義務、周知義務が新たに課されるとともに、退避・立入禁止等義務の対象が拡大されますが、厚生労働省は「一人親方等の安全衛生策について」(mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/anzen/newpage_00008.html)のページを設置して、情報を提供しています。この改正はまた、規制のアプローチについて、11省令の間で整合性を図るといった側面ももっています。

- ① 健康障害防止のための設備等の稼働に係る規定の改正
- ② 作業実施上の健康障害防止(作業方法、保護具使用等)に係る規定の改正
- ③ 場所に関わる健康障害防止(立入禁止、退避等)に係る規定の改正
- ④ 有害物の有害性等を周知させるための掲示に係る規定の改正
- ⑤ 労働者以外の者による立入禁止等の順守義務に係る規定の改正

なお、今回の11省令改正は、労働安全衛生法第22条「健康障害防止」に基づく省令の規定のみを改正したもので、同条以外の規定については、別途検討の場を設け、改正の要否を含めて検討するとされ、2022年5月13

日に第1回「個人事業者等に対する安全衛生対策のあり方に関する検討会」が開催され、検討がはじまっています(https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-roudou_558547_00010.html)。

8. アジアと世界のアスベスト禁止

2021年9月28～30日にアジア・アスベスト禁止ネットワーク(A-BAN)初めてのオンライン会議開催され、23か国260人以上が参加しました(<https://joshrc.net/archives/12351>)。太平洋島嶼国のアスベスト禁止に向けた動きなどが注目されています。また、アジアインフラ銀行(AIIB)が融資プロジェクトからアスベストを原則排除する決定を行い、すでに融資を中止しているアジア開発銀行(ADB)も近く公式に方針化する予定です。

ちなみにウクライナではしばらく前からアスベスト禁止導入が国内論争になり、ロシアとカザフスタンが禁止反対の強い外圧をかけていたのですが、EU加盟が実現すればアスベストも禁止ということになるかもしれません(<https://joshrc.net/archives/12314>)。また、ウクライナへの軍事進攻に対する経済制裁の影響で、ロシアのアスベスト産業が中国への鉄道輸送しか輸出手段がなくなり、政府に様々な支援を要求していると考えられます(<https://joshrc.net/archives/12286>)、輸出がストップしている間にこそアジアでの禁止促進をと話されているのですが、他方で、開通したばかりの中国とラオスを直接結ぶ貨物鉄道を使って、ラオスからさらにタイ等にアスベストを輸出するという情報もあります。このような事態の中で、6月にジュネーブで開催される予定のロッテルダム条約第10回締約国会議(COP10)で、ロシア等がどのような対応をするのかも注目されているところです。A-BANは、COP10にインドネシアから代表を送る計画を立てています。

職業曝露限界値を中心にアスベスト指令の見直しを進めている欧州連合(EU)では、欧州議会が2021年10月20日に「アスベストからの労働者の保護に関する委員会への勧告を伴う決議」を圧倒的多数で採択して、委員会により強固な保護の確立を求めました(<https://joshrc.net/archives/11301>)。職業曝露限界値が日本の現行規制(0.15繊維/cm³)より10～100倍以上厳しくなることが確実であることに加え(現行は0.1繊維/cm³で、議会決議は0.001繊維/cm³を支持)、見直しの対象がどこまで広げられるかが注目されています。

イギリスでは、2012年アスベスト管理規則の二度目の5年ごとの見直し検討に当たって、下院労働・年金委員会が2022年4月21日に、非居住用建物からの40年以内にすべてのアスベストを除去するという期限を設けることなどを、政府と安全衛生庁(HSE)に勧告しました(<https://joshrc.net/archives/12489>)。この勧告は、欧州における議論よりかなり控えめですが、日本をしのいでいます。

アメリカでは、環境保護庁(EPA)が、アスベスト規制見直しの第1部「継続的使用」について、不合理なリスクを見出したとするリスク評価に基づいて、2022年4月5日に使用禁止というリスク管理を提案し、自ら「歴史的な一歩を踏み出す」と評価しました(<https://joshrc.net/archives/12386>)。第2部として、「遺産使用(既存アスベスト)」やアスベスト含有タルク等の問題についてもリスク評価が行われる予定ですが、2022年5月5日にEPAは、この作業のために「包括的アスベスト報告を義務づける規則案」を提案しました(<https://joshrc.net/archives/12834>)。2024年12月1日までに最終リスク評価を公表する予定とされています。アメリカは、アスベスト禁止導入は先進工業国で最後となりましたが、既存アスベストやタルク等の対策ではすぐに日本を追い越しそうです。

イギリスのアスベスト被害者支援団体フォーラムUKが原告となった裁判で、最高裁まで闘って、ケーブル社が廃棄する予定だった内部文書を公開させたこと(<https://joshrc.net/archives/12487>)や、長年続いているイタリアの刑事裁判でナポリ裁判所がスイス人実業家(エタニット工場所有者)に実刑判決を下し、審理が進行中のナバル裁判所の判断が注目されること(<https://joshrc.net/archives/12417>)。さらに、父母と5人兄弟のうちの2人の弟に続き自らも中皮腫と診断されたベルギーのエリック・ヨンケアさんが、エタニットを相手に損害賠償裁判に踏み切ったことなど、被害者・家族の取り組みに関するニュースも続いています。



II 活動方針

① すべてのアスベスト訴訟の勝利と公平・公正な補償の実現をめざします

とりわけ、三度目の5年ごとの石綿健康被害救済法の小委員会による見直し検討作業での患者・家族の要求の実現、建材メーカー資金拠出する建設アスベスト被害補償基金の確立をめざします。

② アスベストのない社会/環境の実現に向けた戦略・体制の確立をめざします

石綿の新たな使用の全面禁止に続いて、石綿のない環境/社会を実現してこそ、石綿関連疾患を根絶することができ、そのための目標時期設定とロードマップをもった国家(戦略)計画が必要だという国際的コンセンサスができつつあることを宣伝し、わが国の実現をめざします。全国連が一貫して「アスベスト対策基本法」の制定を要求しているのも、まさにそういう趣旨であることを強調したいと思います。

③ アジア・世界で早期禁止、アスベスト関連疾患の根絶をめざします

アスベスト禁止に踏み切る国が現実に出てくることを最大の目標に、アジア・世界におけるアスベスト禁止の実現、そしてアスベスト関連疾患の根絶という共通の課題の実現をめざします。様々なかたちでの国際連帯を一層すすめていきます。

全国連の会計年度・会費について

会費は従来どおり、年間、団体会員の中央単産が10,000円、その他団体が5,000円、個人会員が2,000円に変更ありません。各々「アスベスト対策情報」1部の代金を含みます。



III 役員体制

代表委員	八 卷 由 美	(全日本自治団体労働組合労働条件局長)※交代	
	勝 野 圭 司	(全国建設労働組合総連合書記長)	
	大 野 和 興	(日本消費者連盟共同代表運営委員)	
	名 取 雄 司	(中皮腫・じん肺・アスベストセンター)	
事務局長	古 谷 杉 郎	(全国安全センター)	
同次長	田 久 悟	(全国建設労働組合総連合)	
	永 倉 冬 史	(中皮腫・じん肺・アスベストセンター)	
運営委員	諸 見 力	(全日本港湾労働組合)	
	管 野 博	(全国水道労働組合)	
		(国鉄労働組合)※交代	
	紺 谷 智 弘	(全駐留軍労働組合)	
	石 田 勝 彦	(全国建設労働組合総連合)	
	小 菅 千恵子	(中皮腫・アスベスト疾患・患者と家族の会)	
	梶 本 逸 雄	(泉南アスベストの会)	
	右 田 隆 雄	(中皮腫サポートキャラバン隊)	
	鈴 木 剛	(全国じん肺弁護団連絡会議)	
	市 川 若 子	(労働者住民医療機関連絡会議)	
	奥 村 隆 志	(東京労働安全衛生センター)※交代	
	飯 田 浩	(尼崎労働者安全衛生センター)	
	会計監査	安 元 宗 弘	(横須賀中央診療所)
		中 地 重 晴	(熊本学園大学)

※担当者の異動等がございましたら 2009aban@gmail.com までお知らせください。

石綿対策全国連絡会議にぜひ御入会下さい

石綿対策全国連絡会議にぜひ御入会下さい。年間会費は、団体会員の中央単産が10,000円、その他団体が5,000円、個人会員が2,000円となっています(各「アスベスト対策情報」1部の代金を含む)。

中央労働金庫田町支店(普)9207561／郵便振替口座 00110-2-48167

名義はいずれも「石綿対策全国連絡会議」(振り仮名はセキメンタイサクゼンコクレンラクカイギとして下さい。)

アスベスト規制をめぐる最近の国際動向

2022年7月9日 石綿対策全国連絡会議第34回総会特別報告



古谷杉郎

石綿対策全国連絡会議(BANJAN)事務局長
全国労働安全衛生センター連絡会議(JOSHRC)
2009aban@gmail.com

アスベストについての職業曝露限界値(繊維/cm³)は？

英: 0.1繊維/cm³の管理限界(0.6繊維/cm³の短時間曝露限界)。0.01繊維/cm³のアスベスト除去作業後に一般占有のために除去現場を引き渡す前のクリアランスレベル指標。

独: 0.1繊維/cm³(許容濃度)。0.01繊維/cm³(受入濃度)。ドイツでは、超えてはならない「許容[tolerance]」と達成されるべき「受入[acceptance]」を区別している。受入濃度の0.001繊維/cm³への引き下げを議論中。0.0005繊維/cm³(アスベスト除去作業後一般占有のために除去現場を引き渡す前のクリアランスレベル指標)。

蘭: 0.002繊維/cm³(2017年1月以降)。規制は、使用者はアスベスト曝露レベルを「技術的に可能な限り低く」低減させることを求められることも明らかにしている。アスベストについての職業曝露限界値は法的拘束力がある。

仏: 0.01繊維/cm³。規制は、使用者はアスベスト曝露レベルを「技術的に可能な限り低く」低減させること、したがって職業曝露限界値を「十分に下回る曝露」を達成することを求められることも明らかにしている。0.005繊維/cm³(労働法典で参照されているアスベスト除去作業後のクリアランスレベル指標)。この限界値の0.002繊維/cm³への引き下げを議論中。

日: 0.15繊維/cm³。クリアランスレベル指標は設定されていない。

環境曝露限界値(繊維/cm³)は？

英： 環境曝露限界値はない。

独： 環境曝露限界値はない。

蘭： 0.0028繊維/cm³クリソタイル(白石綿)。0.0003繊維/cm³(アモサイトまたは茶石綿を含め)アンフィボル。想定外のアスベスト飛散における評価に用いられる「望ましい曝露限界値」とされている。

仏： 0.005繊維/cm³。「それを超えた場合に建物の所有者が(アスベストを含有する一定の物質または製品を除去するなど)一定の措置を講じなければならない閾値」とされている。環境曝露限界値の0.002繊維/cm³への引き下げを議論中。

日： 環境曝露限界値は設定されていない。

アスベストが見つかった場合にそのまま残すことはできるか？

英： 良好な状態で、よく保護されていてかつ攪乱されそうにない場合には、可能。

独： 損傷されておらず、堅固に埋め込まれ、繊維の飛散が予期されない場合には、可能。

蘭： 損傷されておらず、繊維の飛散が予期されない場合には、可能。飛散性物質から繊維が飛散するリスクがある場合、または建物が改修若しくは改造される場合には、除去されなければならない。

仏： 損傷されておらず、(0.005繊維/cm³を超える)繊維の飛散が予期されない場合には、可能。劣化し、0.005繊維/cm³を超える飛散がある場合には、建物の所有者は曝露リスクを低減させることを求められるだろう。建物作業が計画され、当該作業の範囲内にアスベストが存在する場合には、たとえそれがよい状態に合ったとしても除去されなければならない。アスベストをそのまま残すことが受け入れ可能と考えられる場合には、物質の分類に応じて、規則は建物の所有者に、その状態を評価するために少なくとも3年ごとにアスベストがレビューされているようにすることを求められるかもしれない。

日： 他国のような条件なしに、残しておくことができる—基本的に何らかの建物作業が計画されないと規制が発動されない。

非居住用建物の調査者は認証/認定が必要か？

英： 法的には公式の認証または認定は求められていない。

独： 法的には公式の認証または認定は求められていない。

蘭： 必要（「Ascort」制度）。

仏： 必要。（訓練提供者についての認証要件を含め）2つの認証のレベルがある。

日： 2023年10月から厚生労働大臣が定める講習修了者でなければならないという規制が実施される。

除去業者は認可を受けていなければならないか？

英： 必要－管理限界値/短時間曝露限界値を超えると予期される作業、断熱板など一定のリスクの高い含有物質が関わる作業。不要－管理限界値/短時間曝露限界値を超えないと予期される作業、一定の製品が関わる作業。

独： 必要。

蘭： 必要。量が少なく、リスクが低いと考えられる場合の一部の例外あり。

仏： 必要。

日： 認可[ライセンス]制度がない

非居住用建物のアスベストの全国登録が維持されているか？

英： いない。公共建物内のアスベストについての2つの全国登録。

独： いない。オープンアクセス。

蘭： いる。

仏： いない。

日： いない。

非居住用建物にアスベスト管理計画は必要とされているか？

英： 必要。

独： 助言されているが、必要とされてはいない。

蘭： 必要。建物の「リスク登録・評価」の一部として。

仏： 必要。アスベスト技術ファイルの一部として。

日： 必要とされていない。

目視による調査に加えて定期的大気測定が行われているか？

英： 行われていない。大気サンプリングは、リスクアセスメント作業、及び、アスベスト含有物質が関わる作業完了後にクリアランスレベルが達成されていることをチェックするために使われる。

独： 行われていない。大気サンプリングは、リスクアセスメント作業、及び、アスベスト含有物質が関わる作業完了後にクリアランスレベルが達成されていることをチェックするために使われる。

蘭： 行われていない。大気サンプリングは、普通目視で発見された後のリスクレベルの評価のための使用に限られている。

仏： 行われている。一部の範疇のアスベスト含有物質について、繊維値が0.005 繊維/cm³未満であることを確保するために使用される。

日： 行われていない。

アスベスト繊維の大気測定はいつ行われるか？このために定期的及び大部分の場合どのような顕微鏡技術が使用されるか？

英： 位相差顕微鏡。

独： 走査型電子顕微鏡がもっとも多く使用される方法。位相差顕微鏡も職場の大気中のアスベスト分析のために使用される。

蘭： 「通常の状態」については位相差顕微鏡が使用される。走査型電子顕微鏡は「アスベスト除去のための全国アスベスト追跡システムへの届出が必要なリスクの高い状態」について使用される。

仏： 透過型電子顕微鏡。

日： 基本的に位相差顕微鏡。

EUのアスベスト指令見直し作業

2020.12.17 欧州委員会の見直し協議第1段階文書

現行の義務的職業曝露限界値(BOEL)0.1繊維/cm³の見直しは既定方針
フランス・ドイツ 0.01繊維/cm³、オランダ 0.002繊維/cm³

<https://joshrc.net/archives/9161>

2021.02.09 欧州労連(ETUC)の意見

職業曝露限界値見直しについては0.001繊維/cm³を提案
「アスベスト指令において必要なその他の変更」も提案

<https://joshrc.net/archives/9163>

2021.10.20 欧州議会「アスベストからの労働者の保護に関する委員会への勧告を伴う決議」(賛成675、反対2、棄権23)

職業曝露限界値見直しについては0.001繊維/cm³を提案

「すべてのアスベスト除去のための欧州戦略(ESRAA)」提示を要求

<https://joshrc.net/archives/11301>

2022.6.28 欧州環境機関(EEA)「環境リスクとがん:アスベスト」

<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-burden-of-cancer/asbestos>

2021.2.9 EUのアスベスト指令見直し—ETUCの意見

<https://joshrc.net/archives/9163>

- すべての種類のアスベストが発がん物質であることを明らかにする。
- 「散発的で低強度の曝露」、「非飛散性アスベスト含有物質」という概念はもはや使うべきではない。
- アスベストの囲い込み及び封じ込めは禁止する—安全に除去・廃棄すべき。
- 技術的な最低限必要な要件を規定する(負圧について-10の最低圧力差等)。
- サンプルング(試料採取)が労働者の個人曝露を代表することを確保する。
- もっとも感度のよい繊維計測方法を要求する(例えば分析透過型電子顕微鏡)
- 作業開始前のアスベスト調査(スクリーニング)を義務づける。
- アスベストに関わる作業に関する訓練の義務的な最低限の要件を示す。
- アスベスト除去作業を許可制度にして必要な能力を確保する。
- すべての既知のアスベスト関連疾患を補償対象にする。
- すべてのアスベスト除去に向けた欧州の法的枠組み/除去戦略を策定する。
- 建物の販売/賃貸前の義務的スクリーニングを導入する。
- 建物所有者に対する財政支援のためのEU枠組みを策定する。
- アスベストが循環経済に入っていないようにする(リサイクル材など)。

2021.10.20 欧州議会アスベスト決議 ①

<https://joshrc.net/archives/11301>

- 「欧州の改修の波(リノベーションウェーブ)」ー2030年までに3,500万棟の建物の改修に資金を提供するという欧州委員会の計画

すべてのアスベスト除去のための欧州戦略(ESRAA)

- 優先順位と暫定目標、アスベストの発見と登録、住宅所有者と中小企業への資金提供と支援、アスベスト指令に沿った労働者の曝露防止措置、アスベストがリサイクル過程に入るのを防ぐための安全な除去を含め、明確で現実的なタイムラインをもった国のアスベスト除去計画を設定するための欧州枠組み指令
- 権限のある当局への中皮腫の報告の義務化と長期的疫学的監視
- すべての既存アスベストをマッピングする国のデジタル登録の最低基準導入
- 居住空間について曝露限界値を導入
- 飲料水の定期的監視の実施と、リスクがある場合には必要な措置

アスベスト指令の最新化(指令改正案)

- すべての種類のアスベストを含めることについて評価
- 非飛散性アスベスト含有物質の危険性も考慮した、個別のリスク評価
- 技術的に除去することのできるものの囲い込みと封じ込めを禁止

2021.10.20 欧州議会アスベスト決議 ②

<https://joshrc.net/archives/11301>

- 短期的に除去できないものの把握、登録及び定期的監視の重要性
- アスベスト濃度を技術的に可能な最低レベルに下げするための技術的最低要求事項の強化(囲みと周囲との圧力差、新鮮な空気の供給、HEPA要件等)
- 濃度測定に分析透過型電子顕微鏡または同等の方法を使用
- サンプルングが労働者の個人曝露を代表することを確保
- 国の権限ある当局による関連情報の少なくとも40年間保存
- 職業曝露限界値を0.001繊維/cm³に設定
- 事前調査者(アスベスト診断)と除去作業者の認証・訓練

アスベスト関連疾患の認定と補償

- とくにアスベスト労働者登録が最近設立されたばかりの国では立証責任転換
- 職業病の認定と補償のための最低基準を設定した指令
- 加盟国に、被害者・家族団体への支援を求める
- 非職業的二次曝露のリスク評価、認定と補償の促進

エネルギーリノベーション作業、建物の売却/賃貸前のスクリーニング

アスベストに対する世界的リーダーとしての欧州連合

英:2022.4.21 下院労働・年金委員会報告書(勧告)

<https://joshrc.net/archives/12826>

- 2012年アスベスト管理規則の二回目の5年ごとの見直しに向けて勧告
- [温室効果ガス]ネット・ゼロへの対応による建物の改修の増加

今日のアスベスト・リスク

- 非居住用建物における現在の曝露レベルに関する証拠不十分

アスベスト管理への戦略的アプローチ

- 40年以内に非居住用建物からアスベストを除去する期限をいまこそ設定
- 定期的なアスベスト繊維の環境大気測定(モニタリング)が必要か検討
- 建物内のアスベストに関する情報の伝達・利用方法の改善
- 非居住用建物内のアスベストの一元的デジタル登録の開発

HSE(安全衛生庁)による執行・キャンペーン

- 監督・執行活動の減少→持続的増加へ、持続的キャンペーンも

アスベスト産業の規制

- アスベスト調査者に認証要件
- 欧州の職業曝露限界値厳格化の動きについての徹底的評価

米:2022.4.5 EPAアスベストの継続的使用禁止提案(第1部)

<https://joshrc.net/archives/12386>

有害物質規制法(TSCA)2016年改正(既存化学物質を包括的に優先順位付け及び評価して、あらゆる不合理なリスクに対して強力かつタイムリーな管理措置を講じることを義務付け、最初の10物質のひとつがアスベスト)

- クリソタイル・アスベストのアメリカにおける進行中の用途
 - ① アスベスト隔膜(クロルアルカリ工場)
 - ② シートガスケット
 - ③ 油田用ブレーキブロック
 - ④ 中古自動車用ブレーキ/ライニング
 - ⑤ その他の自動車摩擦製品
 - ⑥ その他のガスケット
- 最終リスク評価報告書—労働者、消費者等に対する不合理なリスクあり
- リスクマネジメント提案—製造(輸入含む)、加工、商業流通及び商業利用の禁止→パブリックコメント手続→最終規則発行→180日後に発効
- 2019年4月アスベスト使用中止規則—市場にもはや存在しないが、TSCAで禁止されているわけではない用途はEPAによる評価・措置なしには禁止
- 1989年アスベスト部分的禁止規則

米：2022.5.5 EPA包括的アスベスト報告規則提案(第2部)

<https://joshrc.net/archives/12834>

- トランプ政権下のEPAがリスク評価対象を「クリソタイル・アスベストの進行中の用途」に限定したことに対して、被害者団体(ADAO)、市民団体等が提訴
- 裁判所の命令に基づき、リスク評価(第2部)を実施することで、諸団体とEPAが和解合意
- 「遺産使用」=建物内の既存アスベストと関連する廃棄が中心だが、それ以外も含む
- EPAがリスク評価(第2部)のために、製造・生産者に過去4年間に製造・加工したアスベストの量、使用の種類、従業員データなど、一定の曝露関連情報を報告することを義務付ける規則を提案
 - ① 原料アスベストの輸入・使用
 - ② アスベスト含有混合物・製品の輸入・使用
 - ③ 原料アスベスト、アスベスト含有混合物・製品の加工
 - ④ (タルクを含め)その他の物質・混合物中のアスベスト汚染の存在
- 最終リスク評価報告書ー2024年12月1日までに公表予定
- リスクマネジメント提案へ

IARC 2022.7.1 消防士としての職業曝露の発がん性評価改訂

<https://joshrc.net/archives/12834>

- 2007年の評価では膀胱がんについてグループ2Bだった
- 中皮腫と膀胱がんについて、ヒトにおけるがんについて十分な証拠ーグループ1
- 中皮腫のリスクは一般人口と比較して58%高い。(建材中の)アスベスト曝露がもっともらしい原因因子
- 膀胱がんのリスク増加の推計値は16%。多環芳香族炭化水素(燃焼生成物)や煤煙への曝露がもっともらしい原因因子
- 結腸がん、前立腺がん、精巣がん、皮膚の黒肉腫、非ホジキンリンパ腫について、ヒトにおけるがんについて限定的な証拠
- 地方公務員災害補償基金「石綿関連疾患による公務災害の申請・認定件数」によると、2020年度までの消防職員による中皮腫の公務災害申請件数21件に対して、公務災害認定件数11件

<https://www.chikousai.go.jp/gyoumu/sekimen/sekimen.php>

その他の最近の国際動向

- ウクライナにおけるアスベスト禁止の動きとロシアによる軍事侵攻、及びロシアに対する経済制裁のアスベスト産業に対する影響
<https://joshrc.net/archives/12310>
- 国際労働総会が労働安全衛生を5番目の基本的原則・権利に追加する一方で、ロッテルダム条約第10回締約国会議(COP10)ではロシア、カザフスタン、インド、パキスタン、ジンバブエの反対でまたもやクリソタイルのPIC搭載が妨害
- AIIB(アジアインフラ銀行)、ADB(アジア開発銀行)のアスベスト関連プロジェクトへの融資中止の動き
<https://joshrc.net/archives/12370>
- 太平洋島嶼国のアスベスト禁止に向けた動き(PacWastePlus)
<https://joshrc.net/archives/12367>
- 2021.9.28-30 アジア・アスベスト禁止ネットワーク(ABAN)オンライン会議
<https://joshrc.net/archives/12351>
- ジョンソン・エンド・ジョンソンのタルク製ベビーパウダー北米のみ販売中止とアメリカ連邦関係機関によるタルク中アスベスト分析方法開発の動き
<https://joshrc.net/archives/11873>

アスベスト禁止をめぐる世界の動き

<https://joshrc.net/archives/category/kinshi>



[防災関連の申請など](#)
[特集ページ](#)
[海外ニュース](#)
[私たちについて](#)

アスベスト禁止をめぐる世界の動き

HOME / アスベスト禁止をめぐる世界の動き



2022年4月5日
アスベスト禁止をめぐる世界の動き
コロンビアのアスベスト禁止を全会一致で承認
われわれに勝利をもたらした長いプロセスの年代記
 「管理使用」という前提のもと、コロンビアは、1980年代に提起された学者・機関からの警告にもかかわらず、欧州や北米から輸入された工業用として、77年間アスベストの消費国、42年間生産国であり、[-]

ご相談はお早めに
0120-631-202
 受付時間 10:00-16:00 [土・日・祝
 日除く]

安全センター情報・労災職業病 事例検索



2022年4月4日
アスベスト禁止
2021年アジア・アスベスト禁止ネットワーク会議
2021年9月28~30日
 世界中のほぼすべての国に影響を及ぼしているCOVID-19パンデミック
 途に重要な転点があることを明らかにした。突如のパンデミックの猛威
 の諸国のガバナンスを揺るがし、経済、社会、人道危機の源 [-]

全国安全センターの月刊機関誌「安全センター情報」バックナンバー（1990年5月から2021年7月まで約31年間、5513号）全記事データベースになりました。
 2020年6月以降の記事は、本サイトの各記事として掲載されていますので、「サイト内検索」から検索してください。
 記事を表示したときに目的のページが表示されない場合は、ブラウザの表示更新操作（右クリックアイコンッシュなど）をしてください。

記事データベース
<https://joshrc.net/database>

10 件表示

検索:

記事<掲載誌名>	年月	総合ページ
アスベスト禁止をめぐる世界の動き アスベスト全面禁止の実現における日本の経緯<安機>	2021/07	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き 商業におけるアスベスト禁止の歴史<安機>	2021/05	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き 石綿禁止を実現した各国の経緯を伝える<安機>	2021/05	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き アスベスト・化学物質子指令推進しの協議 欧州委員会 2020.12.17 <安機>	2021/04	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き アスベスト・化学物質子指令推進しの議案 欧州労働組合連合 (ETUC) 2021.2.9 <安機>	2021/04	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き EPAはアスベスト評価を見直し、認めない<安機>	2021/03	全国
アスベスト禁止をめぐる世界の動き アジア開発銀行 (AIIB) がアスベストを禁止 <安機>	2021/03	全国

石綿(アスベスト)被害救済のための 「新たな」制度に向けての提言

2021年12月12日

石綿被害救済制度研究会

共同代表 下山憲治(一橋大学教授・行政法)
名取雄司(中皮腫・じん肺・アスベストセンター所長)
村山武彦(東京工業大学教授・リスク管理論)
森裕之(立命館大学教授・財政学)
吉村良一(立命館大学名誉教授・民法／環境法)

1. はじめに

(1) アスベスト被害の実態と救済制度の現状

アスベスト被害の「指標」とされる中皮腫の日本における死亡者数は、人口動態統計でその数字が把握されるようになった1995年の500人から、2020年には1605人と3倍以上に増加している¹。

国際機関がまとめたアスベストによる健康影響の最新の知見を要約すれば、中皮腫、肺・喉頭・卵巣がんがすでに国際がん研究機関(IARC)によってヒトに対する発がん性(グループ1)として分類され、咽頭・胃・結腸直腸がん、さらには胆管がん等とのポジティブな関連性も確認されており、世界保健機関(WHO)は、肺がんと中皮腫の罹患リスクの比率を6:1と推定している。がん以外の健康被害としては、石綿肺や胸膜疾患がある²。以上のうち、アスベストばく露による中皮腫、肺・喉頭・卵巣がん、石綿肺による世界疾病負荷が推計されているが、2019年に、世界で24万1764人、日本で2万0755人の死亡を引き起こしていると推計されている³。

アスベストが日本でも労働者だけでなく住民にも深刻な被害を与えていることが明らかになった2005年夏のクボタショックを契機として、「石綿による健康被害者を隙間なく救済する仕組みを構築する」ことを目的に、石綿健康被害救済法が制定された。これによって、労働者災害補償保険法等の労災保険制度と石綿健康被害救済制度のいずれかによる石綿による健康被害者の「すき間のない救済」が実現することがめざされたわけである。しかし、現実にはいまなお「すき間」が存在しているだけでなく、大きな「格差」が生じてしまっている。

「すき間」としては、中皮腫・肺がん・石綿肺・びまん性胸膜肥厚はいずれの制度でも対象とされているものの、良性石綿胸水は現行石綿健康被害救済制度では対象とされておらず、喉頭がん、卵巣がん等はいずれの制度でも対象とされていない(労災保険制度等では、個別に因果関係を立証できれば認定の可能性はあるものの、実績としてなし)。また、中皮腫と比較して、とりわけ肺がんで、いずれの制度によっても救済されていない被害者が多数いると予想される。さらに、制度や手続きの周知徹底の不足による未手続の被害者も存在する⁴。

「格差」としては、現行石綿健康被害救済制度と他の制度との間の給付の内容・水準に係る格差が著しい。前者については、実績として、死亡後の救済が遺族に対して特別遺族弔慰金と特別葬祭料合わせて300万円弱であるだけでなく、生存中に救済を受けてその後亡くなった場合の半数以上(52.1%)も、被害者本人に対する医療費・療養手当と死亡後の遺族に対する葬祭料・救済給付調整金の合計額が300万円弱という状況である。300万円弱が事実上、現行石綿健康被害救済制度による給付の基準になってしまっていると言える⁵。これに対して、労災保険制度では、被害者の給付基礎日額(平均賃金)が仮に8000円であったとしたら、休業補償だけで年に約234万円、被害者が亡くなって遺族が3人の場合であれば年に約178万円の遺族補償年金ほかが支給される可能性がある。

この著しい「格差」を正当化する理由は、現行石綿健康被害救済制度が「国が民事の損害賠償とは別の行政的な救済措置を速やかに講ずることにより、石綿による健康被害の迅速な救済を図るため」設けられたもので、救済給付の支給は「健康被害の原因者に代わって被害者の損害をてん補するものではなく…健康被害による経済的負担の軽減を図るべく行われるもの」であり、「救済給付は見舞金的な性格を有している」であるから等と

説明されている⁶。費用負担についても、「石綿の使用により経済的利得を受けてきた事業者をはじめとする社会全体で引き受けようとするもの」という説明で、きわめてあいまいなものになってしまっている。

クボタショック後に患者・家族らが求めたものは、「すき間のない救済」だけではなく、「格差のない救済」あるいは「公正な救済」であったが、とりわけ後者は最初から放棄されてしまったため、継続して要望されてきた⁷。完全な補償あるいはより公正な補償を実現するために、裁判や直接交渉等を通じて、加害企業や国から追加的または上積み補償を求める努力が積み重ねられてきた。数は少ないものの、退職後に発症した場合も対象とした企業内上積み補償制度を確立している企業もあり、クボタの旧神崎工場周辺の石綿疾病患者並びにご家族の皆様に対する救済金支払い制度等もある。

訴訟の動向については後述するが、新たに設立された建設アスベスト給付金制度は、一人親方等も対象とすることによって、労災保険対象者と労災保険特別加入者だけではなく、現行石綿健康被害救済制度の対象者もその対象としている。この給付金制度は、建材メーカーの参加がないことなどの問題もかかえているものの、労災保険制度と現行石綿健康被害救済制度いずれの対象者であっても、格差をつけない平等な給付がなされることになった。ただし、それがかえって労災保険制度と現行石綿健康被害救済制度との「格差」をあらためて浮き彫りにし、問題解決の必要性を強調することになっている。

(2) この間の訴訟等における変化

2005年のクボタショック以降、アスベスト被害について、国や企業に対する損害賠償請求訴訟が相次いで提起された。職業ばく露によるアスベスト被害については、国や企業の責任を認める裁判例が集積し、その結果、当該訴訟の原告以外の被害者の救済も大きく進んでいる⁸。大別すると、以下のとおりである。

① 工場労働者等に関する訴訟上の和解による救済

泉南アスベスト国賠訴訟の最高裁判決⁹において、1958年5月26日から1971年4月28日までの期間中に、石綿粉じんばく露作業に従事した石綿工場等の労働者（職務上、石綿工場等に継続的に立ち入り相当時間作業していた労働者を含む）に対する国の責任が認められた。その後、同様の状況にあった被害者について国との訴訟上和解の途が拓かれ、2021年3月末時点で、全国で被害者約1000人が提訴、約800人が和解している¹⁰。救済対象も、石綿紡織工場、石綿建材製造工場などの石綿製品の製造・加工工場の労働者だけでなく、自動車整備工、築炉工、製鉄所や化学プラント、電車車両製造工場など、石綿製品を使用した多様な職種・作業の労働者に拡大している。

② 建設作業員に関する建設アスベスト訴訟と建設アスベスト給付金制度による救済

建設アスベスト訴訟では、1975年10月1日から2004年9月30日までの期間中（吹付作業員は1972年10月1日から）に、屋内作業に従事した建設作業員（一人親方等を含む）に対する国の責任と、概ね1975年頃から屋内作業に従事した建設作業員に対する建材メーカーの責任が確定した。

国との関係では、2021年5月17日の最高裁判決¹¹を受けた基本合意により、訴訟係属中の被害者との間で順次和解が成立している。確定判決及び訴訟上和解により被害者約1000人が救済される見込みである。また、未提訴の被害者については、同年6月9日建設アスベスト給付金制度¹²が創設され、行政施策により国から給付金の支払いが受けられることになった¹³。厚生労働省は、既に労災等認定を受けた建設作業員約1万人を含め、今後30年後までの給付金対象者は約3万1000人に上ると推計している。

一方、建材メーカーは最高裁判決後も係属中の訴訟において全面的に争っている。建設アスベスト被害の救済には、国だけでなく、すべての建材メーカーに資金拠出させるべきであり、その補償の在り方は今後の重要課題である¹⁴。もともと、すでに最高裁判決によって10社の責任が確定しており、司法救済の道筋はついている。当面は、係属中の訴訟や新たな訴訟の判決によって、建材メーカーとの関係でも救済の進展が期待される。

③ 使用者（企業）の安全配慮義務違反による損害賠償

多くの裁判例が、1958年ないし1960年頃以降、使用者として、労働者の石綿粉じんばく露対策を怠った企業の責任を認めている¹⁵。被告企業は、石綿製品の製造・加工業はもちろん倉庫業、運送業、建設業、造船業、電力、自動車、鉄鋼、化学プラントなどあらゆる産業に及んでいる。上記①、②の国や建材メーカーの責任と併存

する場合もある。すでに裁判例が集積し、一定の賠償水準が明確になっていることから、訴訟外の交渉ないし訴訟上和解によって、一定数の被害者が救済されていると考えられる。また、既述のとおり退職後に発症した場合も対象とした企業内上積み補償制度を確立している企業もある。

以上のように職業ばく露によるアスベスト被害については、この15年間余で国や企業の責任が明らかにされ、相当額の慰謝料等の支払いを受けられるケースが拡大している。もっとも、責任期間による限定や建設アスベスト被害において屋外作業者が救済の対象外とされているなどの問題があり、職業ばく露による被害者間でも救済格差がある。また、職業ばく露以外の被害については、加害者を特定しその責任を明らかにすることは極めて困難であり、ほとんど救済が進んでいないのが実情である。

(3) 新たな制度へ

以上のような動きを踏まえて、上記問題点を克服する新しい救済制度を構築することが必要であり、また、この間の事情はそれを可能とするものとなっている。「すき間」と「格差」のない「新たな」救済制度¹⁶の確立が喫緊の政策課題になってきている。

その際、「石綿健康被害救済制度の施行状況及び今後の方向性について」平成28年12月中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会が、「仮に補償制度を新たに構築するのであれば、補償制度とする理論的根拠と、それを踏まえた、他法に基づく制度との調整、費用負担者、対象者、対象疾病とその判断基準等の多岐にわたる論点について再度の検討が必要となる」としていることに留意する必要がある。これに従えば、まず必要なことは、「補償制度とする理論的根拠(①)」を明らかにすることであり、その上で、具体的な制度設計にあたっては、「他法に基づく制度との調整、費用負担者、対象者、対象疾病とその判断基準等(②)」を検討する必要がある。以下、これらについて、研究会としての考え方を示したい。

2. 新制度の基本的考え方—「責任」を踏まえた救済制度へ

(1) 基本的考え方

「環境政策はまず環境被害の責任を明確にして、防止策や救済策を考えねばならない」とされる¹⁷。特にアスベスト被害の場合、前述のように、国やアスベスト関連事業者の法的責任を認める判決も多数蓄積されてきていることから、現行の制度のような「行政的な救済措置」ではなく、「責任」を基礎に（「見舞金」ではなく）被害者の権利を回復するための制度を構築すべきである。

ただし、その場合の「責任」とは、法的責任（賠償責任）に狭く限定する必要はない。「環境政策というのは、被害の責任を明らかにして、そして対策の主体を明確にしなければいけない。けれども責任には、『社会的責任』、『法的責任』、そしてそれらを踏まえた経済的負担を伴う『経済的責任』があると思います。社会的責任とは、企業などの経済主体がその経済活動によって社会に被害を与えないように予防し、被害を与えたときにはその救済責任を持つということです」とされる¹⁸。

元来、責任の中核である「法的責任」自体が多様な内容を持っていた。過失責任と無過失責任があり、無過失責任を根拠づけるものとしての危険責任や報償責任がある。そして、それぞれにおいて責任を問われる者の範囲や被害発生へのかかわり方は多様であった。法的責任の対極に、いわゆる社会的責任があるが、それにも、社会的存在としての企業が社会に対して負うべき一般的な意味での社会的責任と、その活動によって社会に被害を与えないように予防し被害を与えたときは救済するという意味での、より具体化・特定化された社会的責任¹⁹がある。そして、この法的責任と社会的責任の間に、主体のかかわり方の程度に応じて多様な「責任」がありうるものであり、「責任」概念を公害・環境問題の多様化に対応して多様化・豊富化させ、それを費用負担原理に結びつけていくという方向をとるべきである。アスベスト被害についても、多様な「責任」の性質と内容・程度に応じた費用負担のあり方を構築していくことが必要となる。

(2) 多様な「責任」

アスベスト被害救済の仕組みを考える場合、以下のような多様な「責任」が問題となる。

① 法的責任(民事責任)

この責任のポイントは過失(予見可能性を前提とした注意義務違反。ただし、一定の場合には無過失責任も求められる)と因果関係であり、因果関係については、原則として個別的因果関係が要件となるが、民法719条1項ないしその類推による立証責任の転換がなされる。なお、訴訟では個別的因果関係が求められるが、救済制度においては集団としての原因者の行為と集団としての被害が結びつければ、当該集団の「責任」を前提とした制度を考えることも可能である²⁰。

② 法的責任に準ずる責任

危険な物を製造したり危険な行為を行い、同時に、そのことにより利益を得ているものが、予見可能な被害を防止しなかったことにより発生する責任である。東京大気訴訟判決が認めた「社会的責務」(具体化・特定化された社会的責任)がこれにあたる。

この責任のポイントは被害発生の予見可能性(ただし、健康被害の発生レベルの抽象化された被害発生の予見可能性で良い(熊本水俣病判決等の公害訴訟における考え方)。また、予見のための研究調査義務が問題となる)と防止のための義務(何をすべきか)が具体化されていることである。

③ 社会的責任

現行石綿健康被害救済法の一般拋出については、「すべての事業主等が事業活動を通じて石綿の使用による経済的利得を受けていることに着目し、報償責任の観点から負担を求めることとしたもの」とされているが、ここでの事業者がアスベストから得ている「経済的利得」は一般的抽象的なものであり²¹、法的責任としての無過失責任を根拠づける報償責任(そこでの「利益」は、例えば、危険な物を製造・販売して利益を得るといった具体的なもの)とは異なり、一種の社会的責任(わが国で事業を営んでいる以上、広く普及したアスベスト製品によって、何らかの「利益」を得ているはずであり、だとすれば、その結果に一定の「責任」を負う)であり、このような意味での社会的責任も救済制度における費用負担を考える場合(現行石綿健康被害救済法の一般拋出金がそうであるように)、問題となる。

④ 「公的ないし政策的責任」

国の場合、建設アスベスト訴訟や泉南アスベスト国賠訴訟で認められている法的責任(国家賠償法上の責任)のほかに、国民の負託にこたえて、その生活や健康を守るという立場から、アスベスト被害の発生を防止し、国民の健康等を守る、あるいは生じた被害については救済制度を確立し迅速かつ適正な救済をはかるという「公的ないし政策的責任」を負っている。アスベスト被害については、ばく露から健康被害の顕在化までに時間がかかるため、原因者が明らかにならなかつたり、顕在化した時点ではすでに原因者が存在しなくなっているという場合もあることから、その場合に被害者を救済する上での国の責任は重い。

(3) アスベスト被害における「責任」主体

ア) 前提

アスベスト被害に対する「責任」を考える場合、次の2点が(アスベストの特質から見て)重要である。

① ばく露の連続性と「責任」

アスベストにばく露する形態としては、a 労働関連ばく露(職業ばく露、労働者の家族ばく露等)、b 生活ばく露(石綿工場等の近隣・周辺地域でのばく露、吹付建物ばく露等)、c 一般環境ばく露(原因が特定または追跡できないばく露)といった多様なものが考えられるが、これらの各ばく露形態には、労働関連ばく露が生活ばく露、さらには一般環境ばく露に広がるといった連続性があることである。したがって、aに対する対策がbやcの防止につながる(逆に言えば、aにおける怠慢がbやcの拡大をもたらした)のであり、aにおける対策の怠慢を指摘する判決は同時に、bやcにおける怠慢を指摘しているとも言えるのである。このことは、aにおいて「責任」を負う関与主体の「責任」は、そこにまで拡張したものとする余地があることを示している。

② 危険物に關与する者の調査・研究義務

アスベストは被害が顕在化するまでに時間がかかることなどから、その危険性について、一般国民はもちろん、アスベスト含有建材を取り扱う建設作業員等においても、容易に認識できず、被害防止措置をとれないという特質がある。

この点、特に国は、調査等による情報をほぼ独占的に有している。また、アスベストは、使用が生活のあらゆる面に及んでおり社会全体での取り組みが必要といった特徴があるので、その危険性について国の調査・研究による解明と情報開示の持つ意味合いが大きい。さらに、国は、アスベスト含有建材の使用を推進してきた。これらの点から見て、国としては、アスベストの危険性について調査し研究する義務がある。さらに重要なことは、①でのたばく露の連続性から見て、かりに労働現場での危険性が明らかになってくれば、それが一般環境を含め、他の行政分野においても規制や禁止の必要がないのかといった調査・研究義務が生まれることである。

原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売(輸入)事業者には、自己が取り扱う国内市場に流通させる製品の危険性について調査・研究を行い、その危険性が明らかになれば、製品が流通・消費過程で被害を発生させないように、警告・表示(さらには製造・販売や輸入の中止)等を行うべきである。そして、国や製造・販売(輸入)事業者の調査・研究によりアスベストの危険性が明らかになっていけば、アスベスト製品を使用する事業者にも、少なくとも、一定時期以降、自社が使用するアスベスト製品について、消費者や利用者(建設作業員を含む)との関係で、その危険性を調査・研究すべき義務が生じる。

イ) 国の「責任」

労働安全衛生行政については、泉南アスベスト国賠訴訟や建設アスベスト訴訟等で、法的責任(国家賠償法2条の規制権限不行使による責任)が認められている(①の責任)。

他の行政分野においても、国民の健康を守るための国の調査・研究義務を前提にすれば、①の責任ないし(少なくとも)②の責任は認められる。労働安全衛生分野でアスベストの危険性が認識可能になれば、(ばく露の連続性から見て)他の行政分野でも、少なくとも調査・研究は行うべきであった。アスベスト製品の普及を推進した国としては、建設省(国交省)、通産省(経産省)などの関係機関の連絡調整をはかることや、内閣(例えば、アスベスト問題に関する関係閣僚の会合等)の調整の下、政府が一丸となって取り組むべき課題と位置付けることも可能であった²²。

さらに、国民の負託にこたえて国民の健康を守るという④の「公的ないし政策的責任」も重大である。

以上から、国は救済制度に「責任」主体として関与すべきである。

ウ) 事業者の「責任」

a. 原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売(輸入)事業者の「責任」

多くの被害を発生させたアスベスト含有建材のメーカーについては、市場シェアの大きい一部のメーカーの責任が訴訟においても認められてきており(①の責任)、その他の建材メーカーも、個別的因果関係立証の困難さから賠償責任が裁判上確立するには至っていないが、それらのメーカーが製造販売した建材が何らかの程度において建設現場のアスベスト飛散に寄与したことは否定しがたいので、①の責任(少なくとも集団的な①責任)は肯定されよう。なお、建材メーカーの責任が認められたのは建設作業員との関係だが、ばく露の連続性から見て、建材メーカーは、自らが製造・販売する製品の安全性について調査・研究し、その危険性を警告表示すべき義務がある(建設作業員以外の被害についても、少なくとも②責任を負う)。さらに、建材メーカーは、アスベスト建材の製造・販売により利益を得ている(本来の意味での報償責任)。

他の原料アスベストの生産やアスベスト製品の製造・販売事業者も同様に考えてよい。また、輸入業者も、同様に考えられよう²³。特に、わが国の場合、アスベストの大部分が輸入によるものであったこと、その輸入にあたっては、専門業者や総合商社が、大きな役割を果たしており、そのことが国内におけるアスベスト及びアスベスト製品の流通・使用につながっていること、また、輸入事業者においては、輸入元の鉱山と独占契約を結ぶなどの深いつながりを持った者も多く²⁴、それらの事業者は、海外のアスベスト事情やアスベストの危険性について、情報を入手し得る地位に置かれていたことから言っても、その責任は重い。

以上から、原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売(輸入)事業者には、①の責任、

少なくとも②の責任があり、救済制度の費用を負担すべきである。

b. アスベスト製品の使用事業者の「責任」

国や製造・販売（輸入）事業者の調査によりアスベストの危険性が明らかになっていけば、アスベスト製品を使用する事業者にも、少なくとも、一定時期以降、自社が使用するアスベスト製品について、消費者や利用者（建設作業者を含む）に警告すべき義務、さらには、アスベスト製品を回避する義務が発生するとは言えるのではないか。また、これらの事業者は、アスベスト製品の使用によって利益（現行石綿健康被害救済法の一般拠出における「利益」（一般的抽象的とは異なる具体的な利益）を得ている。

これらの事業者も、アスベスト製品の使用により利益を得ていること、また、ある時期以降（アスベストの危険性が認識されるようになって以降）は少なくとも②の法的責任に準ずる「責任」が認められよう（危険性が具体的に明らかになった以降は①の法的責任も考えられる）。

3. 新しい石綿被害救済制度の骨格

(1) 制度の性格

新しい石綿被害救済制度は、従前のような、「見舞金」ではなく、「責任」原理に基づく制度として、被害者やその遺族の権利と生活を保障し、その費用については、アスベスト被害について多様な「責任」を負う者が、その責任に応じた負担をするものとすべきである。

(2) 給付内容・水準

「民事責任を踏まえた」²⁵とされる公健法の給付が一つのモデルとなる。

具体的には、以下の給付を柱とする。

- ① 療養の給付及び療養費
- ② 障害補償費：全労働者の年齢階層別平均賃金の80%を基準とする
- ③ 遺族補償費：指定疾病に起因して死亡した場合に、その者によって生計を維持していた遺族に対して支給、全労働者の年齢階層別平均賃金の80%を基準とする

*②と③は併給不可。

- ④ 遺族補償一時金（③の対象となる遺族がない場合）
- ⑤ その他（療養手当、葬祭料等）

(3) 救済対象者・対象疾病・判断基準

現行石綿健康被害救済法は、「医療費等を支給するための措置を講ずることにより、石綿による健康被害の迅速な救済を図ることを目的」として制定された経過から、労災保険の石綿関連疾病の認定基準における「石綿ばく露作業従事期間」の年数基準（1年（中皮腫）、3年（びまん性胸膜肥厚）、1年ないし10年（肺がん））は設けず医学的基準のみで判断し、かつ、労災保険に比し厳しい医学基準²⁶で判断することが特徴である。

今後、労災保険でも現行石綿健康被害救済法でも救済されない「すき間」（周知徹底の不足による未手続、不認定（認定・判定基準の内容と運用等による）等）を埋めるために、現行石綿健康被害救済法の判断基準を改善する必要がある。国として後述の緊急課題で提言するような調査検討を行うべきであろう。少なくとも「石綿ばく露に起因することの明らかな疾病」について労災保険の対象疾病と同等とすることを前提とし、国際的に科学的知見の得られた石綿関連疾病を広く対象とすべきである。

【対象疾病・判断基準】

- ① 現在の肺がんの認定基準は「石綿肺管理2以上かつ胸膜プラーク」であり、これは、肺がんのごく一部しか認定されない医学的要件である。せめて労災認定基準に準拠し、「石綿肺管理2・3（胸膜プラークなし）で認定」、「胸膜プラークのみで認定」、「広範囲の胸膜プラークで認定」、「労災認定基準同等の石綿小体と石綿繊維で認定」、「石綿作業者の場合は5年間の石綿ばく露のみで認定」等とすべきである。
- ② 現在の石綿肺の認定基準は、「著しい呼吸機能障害」に限定する基準であるが、じん肺法に基づく労災

保険にならって、「療養を要する管理2以上の6合併症(続発性気管支炎、続発性気胸、続発性気管支拡張症、肺結核、結核性胸膜炎、原発性肺がん)に罹患している者」を救済対象とすべきであろう。

- ③ **良性石綿胸水**は、現行石綿健康被害救済法の対象疾病とされていない。労災保険同様救済法の対象疾病に追加し、稀なため認定基準を設けず個別検討とすべきであろう。
- ④ **びまん性胸膜肥厚**は、現行の基準を継続することで良いと思われる。
- ⑤ **中皮腫**は、病理診断だけでなく臨床経過で中皮腫と診断された場合も救済することとし、主治医の意見を尊重し、職歴や居住歴を考慮し、「石綿起因性が疑われる者」に対する救済を行う必要がある。
- ⑥ 世界保健機構(WHO)の研究機関の国際がん研究機構(IARC)が、日本研究者も参加して石綿関連疾病と認めた**喉頭がん、卵巣がん、後腹膜線維症**は新しい石綿被害救済制度の対象疾病に加えるべきである。また、今後IARCが石綿との関連が認められた疾病を直ちに追加することが必要である。
- ⑦ 2021年制定された建設アスベスト給付金法では、**石綿肺管理2や管理3**に550万～800万が支給される予定である。新制度においても、今後の検討の場を設けることが必要である。

【救済対象者】

対象者については、アスベスト被害の特質から見て、救済対象者を制度発足前に発症した者に遡及することが必要である。なお、2021年3月以降、労災時効救済されない事例が発生すること、2022年3月以降、現行石綿健康被害救済法の請求期限切れの事例が生じてくることに対する手当も、新たな「すき間」を生まないための緊急の課題である。

(4) 費用負担の考え方

「責任」を踏まえた費用負担とする。

- ① **国の費用負担**: 国は、法的責任ないしそれに準ずる責任主体として費用を負担すべきである。国には、国民の負託にこたえて国民の健康を守るという公的ないし政策責任もある。また、アスベストの場合、国は、建設資材としてアスベスト含有建材を認め、その使用を推進してきたが、そのような立場からも、生じた被害を迅速かつ適正に救済すべき責任は重い。したがって、その負担割合は、**2分の1**を下回ることはない。

* 残りの部分(2分の1)を、以下の事業者が負担することになる。

- ② **原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売(輸入)事業者の費用負担**: これらの事業者は「法的責任ないしそれに準ずる責任」という**重い責任を負うこと**から、その責任にふさわしい**費用負担**をすべきである。各事業者の負担割合は寄与の程度に応じたものとする²⁷。これらの事業者については、過去の事業者を特定することが必要なことから、一定の困難もともなうが、アスベスト業界からの情報、各種の公的資料等からの特定は可能であり、また、制度の具体化にあたっては、国として必要な調査を行うべきである。なお、負担事業者の規模による「すそ切り」は行わないものとする。
- ③ **アスベスト製品の使用事業者²⁸の費用負担**: これらの事業者は、アスベストの使用により利益を受けていること、アスベストへのばく露(従業員のばく露だけでなく、生活ばく露、家族ばく露、環境ばく露等を含む)に寄与していること、そして、アスベストの危険性が認識可能になって以降は、法的責任に準ずる責任を免れないことから、**応分の負担**をする。その負担割合は、業種別のアスベスト使用量や災害発生率を基準に類別化し、各事業者の使用量の規模等に応じて決めるといった方法が考えられる。なお、建設業については、零細事業者にあってはアスベスト災害の被害者でもあることから、一定の要件で「すそ切り」を行う(「特定建設業者に限る」²⁹)といった限定が考えられる。
- ④ **その他の事業者**: その他の事業者も、社会的責任³⁰を前提に、**現行石綿健康被害救済法の一般拠出金給付義務者として負うのと同様の負担**をする。

* アスベスト製品使用事業者については、現行石綿健康被害救済法における一般拠出の根拠としてあげられる「およそあらゆる事業主は、石綿の使用による経済的利得を受けてきた」という意味での一般的抽象的な経済的利益とは質を異にする利益を受けていること、アスベストの危険性が明らかになって以降は法的責任に準ずる責任も負うことから、その他の事業者より重い費用負担を負うべきである。この考え方は、国際的に見ても妥当なものである。使用事業者とその他の一般事業者の負担を同じにすることは公平性に欠ける。

(5) 他の制度との調整

法的責任が認められる場合は、別に賠償(慰謝料)が支払われる(工場型国家賠償法による賠償や建設アスベスト給付金、個別訴訟での賠償がこれにあたる)。また、個別の和解でこれにあたる賠償がなされることがある。これは当然のことであり、新しい石綿被害救済制度による救済は、これらを妨げるものではない。訴訟や和解に基づく賠償は新制度(および労災補償)に上乗せされるものとなる。2021年6月に成立した建設アスベスト給付金法に基づく「給付金」も、その性質が賠償(慰謝料)である(同法1条)ことから、新制度による救済に上乗せされるものとなる。その意味で、新制度によっても、給付の「格差」は完全に解消されるわけではない。この「格差」の解消は次の課題となる。

4. 財政試算

現行石綿健康被害救済法を公害健康被害補償法(公健法)並みの補償法とした場合、新規認定者に限定すれば、15年間での財源の必要額は、総額5400(±1400)億円程度、年間360(±90)億円程度となると見込まれる(詳細については添付資料を参照のこと)。これを現行石綿健康被害救済法による給付額との差額で見れば、総額3500(±900)億円程度、年間230(±60)億円程度増加するとみるのが妥当である。

アスベストばく露の広がりや認定基準の緩和等によって新規認定者数の水準が横ばいしないし増加となる場合には、この金額を上回る補償給付額の増加となる。さらに、本提言における試算では過去の救済対象者の給付額が増加することを考慮外においているため、この増加分を含めると補償給付額はさらに大きくなる。

5. 緊急課題

① 建設アスベスト給付金法の速やかな実施と建材メーカーの「対応のあり方」(「責任」を踏まえた負担)を組み込んだ制度の早期実現

われわれ石綿被害救済制度研究会は、最高裁判決や建設アスベスト給付金法の制定を受けて、6月16日に、「アスベスト被害の完全救済に向けて」緊急提言を行った³¹。そこでは、まず、給付金法に基づく救済が迅速かつ実効性ある形で行われるために、以下のことが必要だと述べた。

- ① 受給資格を有する可能性のある者に対する個別周知
- ② 立証負担の軽減(請求人が自ら開示請求をして情報を入手せずとも、給付金の支給に関わる調査において、それらの情報を厚生労働省自らが活用すること、また、環境再生保全機構が保有する情報についても、同様に、請求人に負担を負わずに、厚生労働省が入手して活用する仕組みをつくること等)
- ③ 特定石綿被害建設業務労働者等認定審査会のあり方について(「建設アスベスト訴訟全国連絡会」からの推薦による委員を含めること、本法が、「国の責任が認められたことに鑑み、これらの判決において国の責任が認められた者と同様の苦痛を受けている者について、その損害の迅速な賠償を図るため」(同法1条)に制定されたものであるという趣旨や、国会審議において、職種により形式的に「屋外作業従事者」であることを根拠として一律に切り捨てるのではなく、個々の被害者の就労実態に即した認定を行うべきことが確認されていること踏まえた認定の審査を行うべきこと)

これらの点に留意した制度運用が行われるべきである。

さらにまた、建材メーカーについて最高裁において責任が認められたにもかかわらず、給付金法にはその「対応の在り方」が盛り込まれていないという限界がある。また、責任期間も限定され、屋外作業者については救済対象に入れられていない。しかし同時に、国と被害者らとの基本合意では、「被害者に対する補償に関する事項」が「継続的協議」とされていること、さらに、建設アスベスト給付金法の附則2条で「国以外の者による特定石綿被害建設業務労働者等に対する損害賠償その他特定石綿被害建設業務労働者等に対する補償の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされていることから、国としては、必要な調査も行い³²、被害者らの声に耳を傾け、真摯な協議・検討を行うべきである。

② 患者と家族の会が要望している治療研究分野への支出の実現

この点は、公健法における回復事業への支出などと同様に、新しい石綿被害救済制度には当然に盛り込まれるべきだが、その要望の切実性や緊急性からみて、また、このような措置は、「責任」を前提とした制度でないと実現できないものではない(責任の有無や程度にかかわらず、国として実施すべき)こと、また、そのための財源もある(石綿健康被害救済基金)ことから、新制度の実現を待つことなく、現行石綿健康被害救済制度の中でも、救済法の一部改正によって、早急に実現すべきである。

③ 石綿健康被害救済法制定後15年が経過し、また、新たな救済制度の構築が課題となっている段階において、国は、以下のことを行うべきである。

1. 石綿健康被害の全体像を把握するために必要な疫学調査を実施すること
 2. 肺がんの認定基準の考え方について、中期的な検討の場を設けること
 3. 胸膜プラークの検討の場を設けること
 4. 「一人親方」としての石綿ばく露者や環境ばく露者も含めた健康管理体制(健康管理手帳の交付等)を確立すること
- 1 厚生労働省「都道府県(特別区―指定都市再掲)別にみた中皮腫による死亡数の年次推移(平成7年～令和2年)」(2021.9.10) (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/chuuhiisyu20/index.html>)。
 - 2 ILO「労働における有害な化学物質への曝露と結果としての健康影響：グローバルレビュー」(2021.7.7) (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_811455.pdf)。
 - 3 「全国労働安全衛生センター連絡会議【速報】日本のアスベスト(石綿)死は毎年2万人超、世界第3位のアスベスト被害大国―最新の世界疾病負荷推計」(<https://joshrc.net/archives/7116>)。
 - 4 古谷杉郎「隙間なく、より公正・完全な補償・救済の実現のために」環境と公害50巻4号、全国労働安全衛生センター連絡会議「石綿健康被害補償・救済状況の検証(2019年度確定値) 補償・救済累計3万件突破、しかし『隙間ない救済』いまだ一建設従事者が全体の約半数」(<https://joshrc.net/archives/8344>)。
 - 5 古谷前掲、全国労働安全衛生センター連絡会議「死亡の7割が300万円弱、300万円超は少数のまま―想定を下回る石綿健康被害救済給付の実績」(<https://joshrc.net/archives/8957>)。
 - 6 環境省「石綿による健康被害の救済に関する法律(救済給付関係) 逐条解説(改正前)」目的(第1条関係)。
 - 7 中皮腫・アスベスト疾患・患者と家族の会が要望を続けており、2016年に設置された石綿健康被害救済小委員会には委員も出している。
 - 8 訴訟類型ごとの裁判例の整理は、伊藤明子「アスベスト被害に対する『責任』―裁判例における到達点―」環境と公害50巻4号(2021年)56頁参照。
 - 9 最判平26・10・9民集68・8・799頁、判時2241号3頁。
 - 10 和解金額は症状等によって異なり、例えば死亡被害者の場合、慰謝料1300万円、弁護士費用130万円及び遅延損害金が支払われる。
 - 11 最判令3・5・17裁判所時報1768号2頁。
 - 12 特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律。
 - 13 給付金額は症状等によって異なり、例えば死亡被害者の場合、慰謝料1300万円が支払われる。
 - 14 石綿被害救済制度研究会「緊急提言 アスベスト被害の完全救済に向けて―2021年5月17日の最高裁判決と『特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律』の制定を受けて―」(2021年6月16日)8頁以下。[アスベスト対策情報No.49掲載]
 - 15 裁判例で認められた死亡慰謝料は概ね2000万～3000万円である。
 - 16 「新たな制度」の実現のためには、現行石綿健康被害救済法の抜本的改正と新法の制定の2つの方法があり得る。
 - 17 宮本憲一「環境被害と責任論」環境と公害36巻3号(2007年)2頁。
 - 18 座談会「責任と費用負担をめぐる今日的課題」環境と公害36巻3号(2007年)における宮本発言(37頁)。
 - 19 ここでいう「具体化・特定化された社会的責任」は、大気汚染における自動車メーカーの「責任」に関する東京地判平14・10・29判時1885号23頁を念頭に置いたものである。同判決は、(賠償責任を認めなかったものの)「被告メーカーらには…大量に製造、販売する自動車から排出される自動車排ガス中の有害物質について、最大限かつ不断の企業努力を尽くして、できる限り早期に、これを低減するための技術開発を行い、かつ、開発された新技術を取り入れた自動車を製造、販売すべき社会的責務がある」としており、同時に、被告メーカーらは、遅くとも昭和48年頃には「膨大な数の自動車が集中し、集積する本件地域の幹線道路である本件各道路において、その自動車交通量の更なる増大に伴い、その沿道地域に自動車排出ガスによる局所的な大気汚染が発生する可能性が高いこと、その沿道地域に居住する住民等が、これに暴露することにより気管支ぜん息等の呼吸器疾患に罹患するおそれがあることについて、予見することが可能であった」と述べている。そこでのポイントは、ぜん息等の被害発生が予見可能であったことと、なすべき責務が有害物質低減技術の開発等と具体的なものであることである。し

たがって、そこでの社会的責任は、社会的存在としての企業体が社会に対して負う一般的な社会的責任に解消できない「具体化・特定化された責任」であり、法的責任に近いものである。

- 20 公健法は「民事責任を踏まえた」制度としているが、そこでは、民事損害賠償訴訟におけるような「個別の因果関係」は問題とされない。環境再生保全機構「公害健康被害補償・予防の手引(HP)」は、「基本的には民事責任を踏まえていることから、指定疾病とその原因物質の間には一般的な因果関係があること、また、汚染原因者が補償給付に要する費用を負担すること、が制度の前提となります。しかし、本制度は行政上の救済制度としての性格を持つことから、民事の領域における被害者救済と異なり、第一種地域に係るものとしては…大気汚染と疾病との疫学的な因果関係を前提とし、個別の因果関係は問わないこととし、指定地域に存する汚染の曝露を受け、一定の症状があれば、公害病患者として『認定』することとしています(個別の患者に係わる因果関係の割り切り)」と述べている。
- 21 「建材や自動車部品等の石綿を含有する製品を製造する事業主のみならず、多くの事業主が、石綿を使用した建築物を事務所とし、石綿を使用した自動車を営業車としてきた。また、石綿を含有するセメント水道管を通じて届いた水を資源として使用し事業活動を行っていることを考えれば、およそあらゆる事業主は、石綿の使用による経済的利得を受けてきたものと考えられることから、労働者等を使用するすべての事業主から費用を徴収することとしたものである」とされている(石綿健康被害救済制度の在り方について(二次答申)「今後の石綿健康被害救済制度の在り方について」平成23年6月中央環境審議会)。なお、同答申は、同制度の費用負担は、原因者と被害者の個別的因果関係を問わず、社会全体で石綿による健康被害者の経済的負担の軽減を図るという制度の趣旨にかんがみ、事業者、国、地方公共団体のそれぞれが拠出していると述べている。
- 22 環境省は、平成17年の「過去の対応」についての「精査報告」において、1980年代においては、「完全な科学的確実性がなくとも、深刻な被害をもたらすおそれがある場合には対策を遅らせてはならないという考え方(予防的アプローチ)が、環境省においても、社会全体においても浸透してこなかった」とし、この時期に対策がなされなかったとしている。しかし、アスベストの発がん性が国際的に明らかになったのは1972年であり、労働安全衛生行政では対策が(不十分ながらも)採られ始めていた(1975年には吹き付けアスベストの原則禁止)ことから見て、また、ばく露の連続性から見て、環境行政分野でも、この時期から、少なくとも、調査・研究を(労働省(当時)などと協力して)行うべきであった。
なお、建設アスベスト訴訟大阪1陣高裁判決は平成3年(1991年)には、国は石綿建材の製造を禁止すべきだったとしている(大阪高判平30・9・20判時240号269頁)、これによれば、この時点で製造を禁止すべきほど被害発生の危険性が高まったということであり、そうであれば、その時点で、国として(行政分野の壁を越えて)使用済みの石綿建材の実態調査等を行うべきであったことになり、国の責任はより重大である。
- 23 大塚直教授は、現行石綿健康被害救済法の問題点を指摘したうえで、アスベスト製品の製造・販売事業者の集団的原因者負担と国の責任(法的責任)を前提とした原因者としての負担、それらによる給付内容の改善という方向を示している(「石綿健康被害救済法と費用負担」法学教室326号(2007年)71頁以下)が、そこでも、輸入業者の負担を考えている。ちなみに、製造物責任法は、製造物責任主体としての「製造業者」には「輸入した者」を含むとしている(同法2条3項1号)。アスベストについても同様に考えてよい。
- 24 アスベストと商社の関係については、中皮腫・じん肺・アスベストセンター編『アスベスト禍はなぜ広がったのか』(2009年、日本評論社)第6章(117頁以下)参照。同書128頁には、各国鉱山等と輸入業者の関係についての一覧表がある。
- 25 公健法は「民事責任を踏まえた」制度としているが、そこでは、民事損害賠償訴訟におけるような「個別の因果関係」は問題とされない。<環境再生保全機構・公害健康被害補償・予防の手引(HP)>では、「基本的には民事責任を踏まえていることから、指定疾病とその原因物質の間には一般的な因果関係があること…が制度の前提となります。しかし、本制度は行政上の救済制度としての性格を持つことから、民事の領域における被害者救済と異なり…個別の因果関係は問わないこととし、指定地域に存する汚染の曝露を受け、一定の症状があれば、公害病患者として「認定」することとしています(個別の患者に係わる因果関係の割り切り)」と述べている。そこでは、大気汚染物質と呼吸器系疾患の「一般的因果関係」を前提とした一種の「集団的責任」が念頭に置かれている。
- 26 現行石綿健康被害救済法は、労災保険が認めた「石綿肺がんの6つある複数の医学的基準」を「一つの厳しい基準」に絞り、「石綿肺の6合併症」を「一つの厳しい基準」に絞り、2006年から15年間極めて限定的救済しか行わなかった。そもそも、労災保険の石綿関連疾病の認定基準も全て妥当とは言えず、特に石綿肺がんの労災認定基準が現実の被害を十分補償出来ないとの意見が多い。加えて、現行石綿健康被害救済法の認定基準は労災保険の石綿関連疾病の認定基準と比べ余りにも限定的であり、せめて、労災認定基準相当程度に変更すべきとの医師等の意見も多い。
- 27 個々の事業者とアスベスト被害の因果関係を正確に把握することは困難なことから、公健法において、個々の排出量をもって大気汚染に対する寄与度とみなし、健康被害に対する寄与度とするという「制度的割り切り」をしていることにならって、これらの事業者のアスベスト使用量に基づいて拠出額を算定すべきである。その際、アスベスト製品の製造・販売量、期間、種類などの要素を総合的に考慮し、いくつかのランクに区分して拠出額を設定することが考えられる。
- 28 アスベスト含有製品の産業別使用量のデータによれば、建造物材料が多くを占め、その他では、自動車部門や産業機械・科学設備などの部門の使用量が多い。これらの産業部門の事業者は、アスベスト製品の使用事業者として応分の負担をすべきである。
- 29 特定建設業とは、発注者から直接工事を請け負った際に、1件の建設工事(元請工事)につき合計額が4000万円以上(建築一式工事の場合は6000万円以上)の工事を下請に出す場合、取得が義務付けられている許可を受けた建設業者を指す。
- 30 既述のように、「石綿健康被害救済制度の在り方について(二次答申)」中央環境審議会は、一般拠出について、「およそあら

ゆる事業主は、石綿の使用による経済的利得を受けてきたものと考えられることから、労働者等を使用するすべての事業主から費用を徴収することとしたものである」としているが、これは一種の社会的責任として費用負担を根拠づけるものである。

31 緊急提言については、労働法律旬報1993号42頁以下参照。[アスベスト対策情報No.49にも掲載]

32 建設アスベスト給付金法の国会審議では、国によるアスベスト製品の製造・販売量等の調査の必要性が委員から指摘されたが、国として必要な調査を行うことは、同法を施行する国の責任である。

【資料】現行石綿健康被害救済法から新補償制度に移行した場合の補償給付額の試算

1. 公健法の補償給付の種類・内容を現行石綿健康被害救済法へ適用した場合の試算前提

下記の試算は、a)については現行石綿健康被害救済法の実績値、b)からg)については公健法の補償給付項目の規定額に基づき、試算を行っている。

a 療養の給付・療養費→令和元年度の石綿健康被害救済法の「医療費」実績から計算する(環境再生保全機構『令和2年度石綿健康被害救済制度運用に係る統計資料』2021年、83頁)。

A 令和元年度医療費:643,272,000円

B 総件数:23,065件

C 1ヶ月件数:23,065件÷12ヶ月=1,922件(人)

D 一人当たり年間医療費:643,272,000円÷1,922人=334,689円/人・年

E 医療費の自己負担分を2割とすれば、一人当たり年間総医療費は次のようになる。

$334,689円 \times 5 = 167.3万円/人・年$

療養費:167.3万円/人・年

b 障害補償費※→令和3年度の公健法の「障害補償標準給付基礎月額」の男子平均額を用いる(平均年収から計算されているため、現役世代ほど高い傾向がある)。

障害補償費:355.2万円/人・年

c 遺族補償費※→令和3年度の公健法の「遺族補償標準給付基礎月額」の男子平均額を用いる(平均年収から計算されているため、現役世代ほど高い傾向がある)。

遺族補償費:311.1万円/人・年

※障害補償費と遺族補償費は併給不可

d 遺族補償一時金→本一時金は遺族補償費の対象となる遺族がいないケースに支給されることから、本試算では遺族補償費に含める。

e 児童補償手当→本手当は非認定者が15歳未満の児童の場合に限られるため、本試算では除外する。

f 療養手当→令和2年度の公健法の「療養手当」の水準を用いる。公健法では通院(4日以上)もしくは入院(1日以上)の発生した月に、その日数に応じて療養手当が支給される。認定されるアスベスト健康被害は肺がんや中皮腫といった重篤な疾患が大半を占めることから、認定患者は継続的・定期的に通院・入院が平均的に生じるとみなし、通院15日以上もしくは入院7日以内の規定額である月額25,700円が常に発生すると仮定して試算する。

療養手当:30.8万円/人・年

g 葬祭料→令和3年度の公健法の「葬祭料」を用いる。

葬祭料:68.4万円/人・回

2. 現行石綿健康被害救済法による被害者予測

- ・近年における日本のアスベスト使用量のピークは1990年前後であり、原則使用禁止は2004年である。
- ・疾病発症はばく露から平均で30年後とすれば、被害発生のピークは2020年頃となる。
- ・上記から、アスベスト被害は今後15年継続するとみなす(ただし、その後のアスベスト含有建築物の解体等で被害がさらに続く可能性も十分にある)。
- ・救済法の新規対象者数は漸減していくことも考えられるため、年間の平均認定者数を割り引く必要を考慮する。
- ・過去(2006～2020年)の現行石綿健康被害救済法での新規認定者数の実績は年間平均で1044人であることから、年間の新規認定者数を1000人とする。

(本試算では新規認定者数の漸減も考慮し、パターンとして年間の新規認定者数を1000人、800人、600人の3つのケースに分

ける)

- ・年間1000人の新規認定者数が増えていく場合には、15年後には合計人数で1万5000人の被害者数になる(年間800人:1万2000人、年間600人:9000人)。
- ・年ごとの支給対象となる認定者数は累積していくことから、15年間での累計人数は年間1000人のケースで12万人となる(年間800人:9万6000人、年間600人:7万2000人)。

※かりに認定者が15年未済で亡くなったとしても、医療費・障害補償費は遺族補償費に振り替わるため、ここでは認定者数がそのまま移行していくとみなしてもほぼ差し支えないと考える(障害補償費と遺族補償費はほぼ同金額である)。

参考: 令和3年3月末現在の認定者数累計1万480人のうち、生存者は1366人(累計の内訳は、中皮腫8559人、肺がん1715人、石綿肺38人、びまん性胸膜肥厚168人)

3. 現行石綿健康被害救済法を新補償制度(≒公健法)にした場合の補償給付総額

(1) 15年間の補償給付増額

A 補償給付額

- ・障害補償費と遺族補償費は併給不可であることから、遺族補償費は生じないものとする。
- ・葬祭料は別途計算する。
- ・年間の補償給付額(療養の給付・療養費+障害補償費+療養手当)

$$167.3万円 + 355.2万円 + 30.8万円 = 553.3万円 / 人 \cdot 年$$

B 15年間の平均認定者数パターン別の補償給付総額

a 年間1000人(累計12万人)のケース

$$553.3万円 \times 12万人 = 6639.6億円$$

$$\text{※葬祭料は} 68.4万円 \times 1万5000人 = 102.6億円$$

b 年間800人(累計9万6000人)のケース

$$553.3万円 \times 9万6000人 = 5311.7億円$$

$$\text{※葬祭料は} 68.4万円 \times 1万2000人 = 82.1億円$$

c 年間600人(累計7万2000人)のケース

$$553.3万円 \times 7万2000人 = 3983.8億円$$

$$\text{※葬祭料は} 68.4万円 \times 9000人 = 61.6億円$$

(2) 現行石綿健康被害救済法による給付総額と新制度による補償給付総額との差額

A 現行石綿健康被害救済法による給付総額

* 現行石綿健康被害救済法の医療費+療養手当の合計額158.1万円/人・年を前提とした場合

a 年間1000人(累計12万人)のケース

$$158.1万円 \times 12万人 = 1897.2億円$$

$$\text{※葬祭料} \cdot \text{弔慰金は} 299.9万円 \times 1万5000人 = 449.9億円$$

b 年間800人(9万6000人)のケース

$$158.1万円 \times 9万6000人 = 1517.8億円$$

$$\text{※葬祭料} \cdot \text{弔慰金は} 299.9万円 \times 1万2000人 = 355.9億円$$

c 年間600人(7万2000人)のケース

$$158.1万円 \times 7万2000人 = 1138.3億円$$

$$\text{※葬祭料} \cdot \text{弔慰金は} 299.9万円 \times 9000人 = 269.9億円$$

B 新制度による補償給付総額と現行石綿健康被害救済法による給付総額(葬祭料・弔慰金を含む)の15年間の差額(新制度により増加する額)

a 年間1000人(12万人)のケース

$$6742.2億円 - 2347.1億円 = 4395.1億円(年平均293.0億円)$$

b 年間800人(9万6000人)のケース

$$5393.8億円 - 1873.7億円 = 3520.1億円(年平均234.7億円)$$

c 年間600人(7万2000人)のケース

$$4045.4億円 - 1408.2億円 = 2637.2億円(年平均175.8億円)$$

【参考図】

図1 現在のアスベスト被害救済制度の体系



図2 将来のアスベスト被害救済制度の体系



【追加提言】

建設アスベスト被害の全面的救済に向けて

— 建材メーカーの「建設アスベスト被害補償基金」(仮称)への
公正な資金拠出に関して —

2022年5月20日

石綿被害救済制度研究会

共同代表 吉村良一(立命館大学名誉教授・民法/環境法)
下山憲治(一橋大学教授・行政法)
村山武彦(東京工業大学教授・リスク管理論)
森裕之(立命館大学教授・財政学)

1. 「緊急提言」における建材メーカーの資金拠出に関する提言と問題提起

当研究会は、2021年6月16日付け「緊急提言」[※アスベスト対策情報No.49参照]において、建材メーカーの「建設アスベスト被害補償基金」(仮称)への資金拠出について、以下のような提言と問題提起を行った。

1) 建材メーカーの「対応の在り方」に関する基本的考え方

① 建材メーカーらが基金に資金拠出すべき立法事実は存在している

最高裁判決によって法的責任が確定した建材メーカーは10社(注:2022年2月の九州1陣最高裁決定においてケイミューの法的責任も確定したため、現在は11社である)であり、シェアが大きくない等の理由で法的責任があるとはされなかった建材メーカー、訴訟の被告となっていない建材メーカーも存在する。しかし、これらの建材メーカーも、アスベスト建材という危険な製品を製造・販売し、建設作業従事者がアスベストにばく露し、重大な健康被害を被るリスクを創出したこと、さらに、その危険性について調査・研究を行い、必要な警告等を行うべき立場にあったにもかかわらず、それらを十全に果たして来なかったことは疑いがない。最高裁も、すべてのアスベスト建材の製造・販売メーカーらが、建設現場での甚大な被害発生に大なり小なり関与していることを基本的な前提としている。その上で、損害賠償責任を認めるか否かについては、個別建材メーカーのアスベスト建材の製造・販売行為と各被害者の石綿関連疾患罹患との因果関係(個別因果関係)が、司法判断のレベルで立証し得た否かで判断されたのである。しかし、基金という行政施策への資金拠出にあたって求められる立法事実は、司法判断において求められる個別因果関係の存否ではなく、アスベスト建材の製造・販売メーカーらが、建設現場での甚大な被害発生に大なり小なり関与しているという事実である。したがって、アスベスト建材という危険な製品を製造・販売し建設作業従事者をアスベストにばく露させ健康被害のリスクを創出し、かつ、その危険性についてのなすべき調査・研究や警告等を十全に行ってこなかった建材メーカーは、個別的因果関係が司法上認定されたか否かにかかわらず、行政施策(基金)に応分の関与をすべきである。

ちなみに、公害健康被害補償制度(以下、公健法)では、第1種指定地域の補償給付金の財源(賦課金)を汚染原因者(排出企業)に負担させるにあたって、「民事責任を踏まえた」とはしているが、制度創設の当時、四日市公害判決においてコンビナートを形成していた企業の共同不法行為責任は認められていたものの、賦課金を課せられた個々の排出企業と個別被害との因果関係や法的責任が司法上確定していたわけではない。にもかかわらず、公健法は、わが国の大気汚染全体が被害発生へ寄与しているという事実を立法事実として排出企業らに賦課金を課した。被害発生への責任という点では、公健法がコンビナートと直接関係のない全国のばい煙発生施設等設置者に賦課金を負わせたことに比べ、法的責任が確定されていない建材メーカーとアスベスト健康被害との関係ははるかに強い。建材メーカーらの基金への資金拠出に当たっても公健法のこの経験を大いに参考にすべきである。

② 建材メーカーらは、甚大な被害発生に関与している一方で、相当の経済的利益を得ている

建材メーカーらは、アスベスト建材を製造・販売することによって、「日本史上最大の産業被害」と言われる甚大な建設アスベスト被害(現在でも、労災認定者と石綿救済法認定者を合わせて1万人以上の未提訴の被害者がおり、今後も年間600人を越える被害者が増加し、その数は最終的には3万人を越えると予測されている)を生み出している一方で、アスベスト建材の製造・販売によって相当の経済的利益を得ている点も重要である。

③ 建材メーカーの責任と企業倫理の視点から

建材メーカーらが、被害者救済の行政施策(基金)に応分の関与をすることは、社会のなかで活動し、アスベスト建材を製造・販売して甚大な被害発生に関与してきた建材メーカーの責任であり、企業倫理でもある。建材メーカーは外国企業との技術提携や国際石綿情報会議(IAIC)・国際石綿協会(AIA)での活動等を通じて外国の石綿関連産業と早くから交流しており、外国で先行して生じていた健康被害に関する情報を知り得る立場にあった。にもかかわらず、「管理使用」と称して国内でアスベストの使用を続けたことが被害の拡大につながっており、このことに対する責任は極めて重い。

④ 国が独自の支給制度を創設したこととの関係

建設アスベスト被害を発生させた原因者の内、国は、最高裁判決を受けて、その重大な責任を痛感し、上記の通り被害者に簡易、迅速に給付金を支給する制度を発足させた。一方、アスベスト建材の危険性を警告することなく製造・販売を続け、相当の経済的利益を得てきた建材メーカーが、被害発生に深く関与しながら、被害者救済の行政施策(基金)への関与を拒否し続けている姿勢は、上記の国の対応と比較しても不誠実かつ理不尽である。

⑤ 法的責任が確定した建材メーカーの責任、役割

建設アスベスト被害に寄与したすべての建材メーカーらが基金に資金拠出すべきことは当然であるが、損害賠償責任が確定した建材メーカーらの責任はとりわけ重大である。これら建材メーカーらは、自ら応分の資金拠出を率先して行うことはもちろん、被害の全面的な救済に向けた基金への資金拠出について、建材メーカーらを取りまとめるなどリーダーシップを発揮することが求められており、それが法的責任が確定した建材メーカーの責務である。

2) 建材メーカーの公平、公正な資金拠出に向けて

- ① 建設アスベスト被害が文字通り「日本史上最大の産業被害」であることを考えれば、建材メーカーらが、原因者として基金への応分の資金拠出を行い、全面的な被害救済を行うことは当然である。
- ② 問題は、公平、公正な資金拠出のあり方、拠出金の負担割合をどのように算出するかという点である。基本的には、公健法の資金拠出と同様に、各建材メーカーらの建設アスベスト被害全体に対する影響、寄与に応じた資金拠出が公平、公正なことである。
- ③ その場合、建材メーカーごとにアスベスト建材の製造に使用した石綿使用量を調査、算出して、それに基づき建材メーカーごとに資金拠出を割り当てることが基本となる。同時に、国交省データベースや、日本石綿協会による「石綿含有建築材料廃棄物量の予測量調査報告書」、アスベスト建材の種別ごとの多数の市場調査資料(シェア資料)、それらに加えて、建材メーカーからの資料提供やヒアリング等によって、アスベスト建材の種別ごとのアスベスト建材の製造・販売量、石綿使用量、石綿含有率、主要なアスベスト建材の種別ごとの建材メーカーらの市場占有率(シェア)等を概ね把握することが可能であり、さらに、過去の労災認定資料を分析すれば、職種ごとの労災認定者数と、職種別の認定者数の労災認定者全体の中に占める割合等も把握することができる。これに今後解体作業における被害発生が増加することから解体作業の危険性のレベルなども合わせ考慮して、建材メーカーらの建設アスベスト被害発生への影響や寄与をランク付けし(5～10ランク程度)、こうしたランク付けに基づいて資金拠出を行わせるという方法もある。
- ④ また、国としては、新法附則2条に基づく「検討」の一環として、建材メーカーからの資料提供を含めて、必要な調査を行うべきである。

3) 必要となる拠出額等について

国は、新法の制定にあたって、その施行に要する経費として給付金等の見込み額を約4000億円としている。これは、現在までの労災認定者等が約1万1500人、今後30年間に亘って労災認定者等が毎年650人増え続けるとして合計で約3万1000人に上ると仮定し、これに一人当たり1300万円を支給するとして算出したものである。

建材メーカーらの責任の重大性を考えれば、建材メーカーらは最低でも上記の国の拠出額と同額を基金に拠出すべきであり、それが今後30年間の資金拠出であることを考えるならば、建材メーカーらがこの拠出金を負担することは十分に可能である。

2. 基金制度における建材企業からの公正な資金拠出金に関する検討

当研究会は、上記「緊急提言」を踏まえて、2021年10月から、基金制度における建材メーカーからの公正な資金拠出に関するさらなる検討を行うために、建設アスベスト訴訟原告弁護団からの資料提供などの協力を得ながら、プロジェクトチームにおいて追加的検討を行ってきた。

具体的には、建設アスベスト訴訟やアスベスト研究の過程等で収集した有価証券報告書やシェア資料、建材メーカーが訴訟で提出した主張書面や証拠、原告弁護団が行った全国の原告被害者の職種に関する調査結果、建材メーカーが京都1陣訴訟及び大阪1陣判決が確定したことから支払った賠償金に関する調査結果等の基礎資料を整理、検討し、同時に、そうした基礎資料の整理、検討を踏まえて、建材メーカーからの公正な資金拋出のあり方等の方向性を検討した。

そこで、以下においては、検討結果を踏まえて、建材メーカーからの公正な資金拋出に関して「緊急提言」の追加提言を行うものである。

3. 基礎資料等について

① 石綿建材の種別ごとの出荷量・推定石綿含有率・推定石綿使用量について

- 資料1:「石綿含有建築材料廃棄物量の予測量調査結果報告書」(日本石綿協会)
石綿協会が、1981(昭和46)年～2001(平成13)年までの吹付材、混和材等を除いた主要な石綿建材について、石綿建材の種別ごとに、出荷量、推定石綿含有率、推定石綿使用量をまとめたもの。「今回の統計は、日本全体の90%以上はカバーしているものと思われる」としている。
- 資料2:資料1を石綿建材の種別ごとに経年的にまとめた表

② エーアンドエーマテリアル(旧朝日石綿、旧浅野スレート)、クボタ、ニチアス、ノザワ、バルカーの石綿使用量(1961(昭和36)年～1998(平成10)年)等について

- 資料3: エーアンドエーマテリアル、ノザワ、ニチアス、クボタの石綿使用量と石綿輸入量
- 資料4:わが国の石綿輸入量
- 資料5:エーアンドエーマテリアル、ノザワ、ニチアス、バルカーの有価証券報告書の石綿使用量をまとめた表
- 資料6:クボタの石綿使用量
*上記の各社の石綿使用量は、すべてが建材に使用されたものではない点に留意する必要があるが、相当量は建材に使用されたと考えられる。

③ 大阪1陣訴訟において被告となった建材メーカーが明らかにした石綿使用量について

- 資料7:一定数の被告建材メーカーが大阪1陣訴訟において明らかにした石綿使用量とそれらをまとめた表
大阪1陣訴訟において原告側からの求釈明に対する被告建材メーカーらの回答をまとめた(推計も含む)ものであるが、求釈明に応じていない被告建材メーカーが圧倒的に多い。

④ 主だった建材メーカーの石綿建材の製造・販売量とシェア、石綿含有率等について

- 資料8:主だった被告建材メーカーの石綿建材製造販売一覧表
- 資料9:石綿建材の種別ごとの主だった被告建材メーカーのシェア推移
- 資料10-1:石綿建材の種別ごとの各建材メーカーのシェアと主だった被告建材メーカーのシェア合計
- 資料10-2:引用書証一覧表
*これら資料は、大阪1陣訴訟の原告弁護団から提供されたものである。
*なお、主だった建材メーカーとは、石綿建材の種別ごとに概ねシェア10%以上の建材メーカーである。

⑤ 職種別の被害の発生状況について

- 資料11:全国の原告被害者の職種別の人数と割合

4. 基礎資料等からの考察

- ① 建材に使用された石綿使用量は、石綿輸入量の7割～8割が建材に使用されていることを前提にすれば、600万～700万トンと推測される(資料1など)。
- ② 石綿が多く使われた石綿建材の種別は、スレート波板(189万トン)、住宅屋根用化粧スレート(158万トン)、スレートボード(92万トン)であり、次いで、押出成形セメント板(40万トン)、ケイカル板1種(38万トン)などである。なお、吹付材、石綿含有混和材(テーリング等)の石綿使用量の資料は入手出来ていない(資料1、2など)。

- ③ 石綿含有率が高い石綿建材の種別は、吹付石綿、混和材と並んで、ケイカル板1種(10～25%)、スレートボード(10～20%)、スレート波板(10～15%)、住宅屋根用化粧スレート(10～15%)、押出成形セメント板(12%)、窯業系サイディング(5～15%)などである(資料1)。
- ④ 各石綿建材の種別ごとのシェア上位企業(概ねシェア10%)や、訴訟で賠償責任が認められた主だった建材メーカーは、エアンドエーマテリアル、クボタ、ノザワ、ニチアス、エムエムケイ、バルカー、日鉄ケミカル、日本インシュレーション、ウベボード、ケイミュー、パナソニック、神島化学、大建工業、太平洋セメント、ナイガイ、日東紡績、旭硝子・旭トステム、昭和電工、住友大阪セメント、東レACE、ニチハ、積水化学の22社程度である(資料8、9、10)。
- ⑤ 上記④の建材メーカーの内、エアンドエーマテリアル、クボタ、ノザワ、ニチアスの石綿使用量は、合計約370万トンであり、建材への石綿使用量の50%～60%にも上ると推測される(資料3、4、5、6)。
- ⑥ エアンドエーマテリアル、クボタ、ノザワ、ニチアス以外の主だった建材メーカー18社の内、バルカー、日鉄ケミカル、日本インシュレーション、積水化学以外の石綿使用量は把握できなかったが、各建材メーカーが製造した石綿建材の種別の数、石綿建材の種別ごとの製造量・石綿含有率・シェア等を考えれば、これら主だった建材メーカーの石綿使用量は、それぞれ1万トン～10万トン程度と推測される(資料7、9、10)。
- ⑦ 上記④以外の建材メーカーの石綿使用量は、多くてもそれぞれ数十トン～数千トンであり、石綿使用量も全体で1割程度(50万～60万トン程度)ではないかと推測される(資料7)。
- ⑧ 各石綿建材の種別ごとにシェア上位企業(概ねシェア10%)数社のシェア合計を見ると、どの石綿建材の種別でも70～100%である(資料10)。
- ⑨ 3種類以上の石綿建材を製造販売していた建材メーカーは、エアンドエーマテリアル(吹付石綿、吹付ロックウール、ケイカル板1種、スレートボード、スレート波板、サイディング材等)、ニチアス(吹付石綿、吹付ロックウール、ケイカル板1種、ケイカル保温材など)、ノザワ(吹付石綿、吹付ロックウール、スレートボード、押出成形セメント板、スレート波板、石綿含有混和材など)、エムエムケイ(スレートボード、ケイカル板1種、押出成形セメント板、スレート波板)、大建工業(ケイカル板1種、吸音天井板、住宅屋根用化粧スレート、サイディング材)、神島化学(ケイカル板1種、サイディング材、ケイカル保温材など)、パナソニック(吸音天井板、住宅屋根用化粧スレート、サイディング材)、バルカー(吹付石綿、吹付ロックウール、耐火被覆板)、ナイガイ(吹付石綿、吹付ロックウール、耐火被覆板)などである(資料8)。
- ⑩ 被害が多く発生している職種は、大工、内装工、左官、電気工、塗装工、配管工、解体工であり、合計で70%程度を占めている(資料11)。
- ⑪ 大工、内装工、左官、電気工、塗装工、配管工の各職種の被害発生に主に影響を与えた石綿建材の種別は、各下級審判決を踏まえれば、吹付材、スレートボード、ケイカル板1種、石綿含有混和材、押出成形セメント板、ロックウール吸音天井板、サイディング材などである。
- ⑫ 確定している大阪1陣訴訟と京都1陣訴訟における建材メーカーからの賠償額の平均は、元金ベースで被害者一人当たり約680万円である。
- ⑬ せんい強化セメント板協会の資料などを収集、整理すればさらに基礎資料等は豊富になる。

5. 公正な資金拠出を考えるにあたってのグループ分け(添付の表を参照)

- ① 上記の通り、石綿建材を製造販売した建材メーカーは多数あるが、石綿使用量、石綿建材の製造販売量、石綿建材の種別ごとのシェア、製造販売していた石綿建材の種別の数、製造販売していた石綿建材の危険性(石綿含有率や飛散性など)、被害が多く発生している職種とそれに影響を与えた石綿建材の種別、判決で責任が認められた建材メーカー等の情報を検討すれば、建設アスベスト被害全体に対して与えた影響、寄与には建材メーカーごとに大きな違いがある。
- ② 石綿使用量が多い建材メーカーと、被害が多く発生した職種に影響を与えたと判決で認定されている建材メーカーは、必ずしも一致していない状況もある。
- ③ そこで、石綿使用量を基本としながらも、石綿使用量の把握が十分でないことや、石綿建材の製造販売量と石綿建材の種別ごとのシェア、製造販売していた石綿建材の種別の数、製造販売していた石綿建材の危険性(石綿含有率や飛散性など)、被害が多く発生している職種とそれに影響を与えている石綿建材の種

別、判決で責任が認められた建材メーカー等を考慮して、大きくは4つのグループに分けることが可能ではないか。

Aグループ—建設アスベスト被害全体にとりわけ大きな影響を与えた建材メーカー(5社)

エーアンドエーマテリアル、クボタ、ノザワ、ニチアス、エムエムケイ

Bグループ—Aグループに次いで建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカー(6社)

バルカー、太平洋セメント、日鉄ケミカル、日東紡績、ナイガイ、神島化学

Cグループ—Aグループ、Bグループ以外の主だった建材メーカー(11社)

日本インシュレーション、ウベボード、ケイミュー、パナソニック、大建工業、旭硝子・旭ステム、昭和電工、住友大阪セメント、東レACE、ニチハ、積水化学

Dグループ—石綿建材を製造販売した建材メーカーの内、上記各グループ以外の建材メーカー(数十社)

④ **Aグループの建材メーカーについて**

エーアンドエーマテリアル:石綿使用量(約135万トン)がクボタと並んで多いこと、石綿含有率も飛散性も高い吹付材のシェアが高いこと、製造販売した石綿建材の種別が多く、各石綿建材の種別ごとのシェアが高いこと、石綿建材の製造販売期間も長いこと、判決でも多くの被害者との関係で責任が認められていること、業界団体で主要な役割を果たして、わが国の石綿建材の普及の中心になっていたことなど、建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーである。

ノザワ:石綿使用量(約61万トン)が多いこと、石綿含有率や飛散性が高い吹付材のシェアが高いこと、石綿含有率が高く作業時の飛散性が高い石綿含有混和材で圧倒的なシェアを占めていること(9割以上)、製造販売した石綿建材の種別が多いこと、石綿建材の製造販売期間も長いこと、判決でも多くの被害者との関係で責任が認められていること、業界団体で主要な役割を果たして、わが国の石綿建材の普及の中心になっていたことなど、建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーである。

クボタ:何よりも石綿使用量(約144万トン)が最も多いこと、石綿含有率が高い住宅屋根用化粧スレートや窯業系サイディングで大きなシェアを占め、今後多くの被害発生が予測される解体工への影響が大きいこと、戸建住宅向けの石綿建材を他に先駆けて導入し、その普及に大きな役割を果たしたことなど、建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーである。

ニチアス:石綿使用量(約29万トン)が多いこと、石綿含有率や飛散性が高い吹付材を最初に導入して普及させ、かつ、ケイ酸カルシウム板及びケイ酸カルシウム保温材など、製造販売した石綿建材の種別が多いこと、多くの種別において高いシェアを有していること、判決でも多くの被害者との関係で責任が認められていること、業界団体で主要な役割を果たして、わが国の石綿建材の普及の中心になっていたことなど、建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーである。

エムエムケイ:石綿使用量は把握できていないが、長期間に亘って多くの石綿建材を製造販売してきたことから、石綿使用量が多いことが推測されること、なかでも石綿スレートボード、ケイカル板1種、石綿スレート波板などにおいて高いシェアを有していること、今後多くの被害発生が予測される解体工への影響が大きいこと、判決でも多くの被害者との関係で責任が認められていることなど、建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーである。

⑤ **Bグループの建材メーカーについて**

これらの建材メーカーは、石綿使用量はAグループよりも少ないが、いずれも吹付材(バルカー、太平洋セメント、日鉄ケミカル、日東紡績、ナイガイ)やケイカル板1種(神島化学)など、石綿含有率や飛散性などから危険性が高い石綿建材の種別において高いシェアを有していること、今後多くの被害発生が予測される解体工への影響が大きいこと、被害が多く発生している職種に大きな影響を与え、判決でも被害者との関係で責任が認められていることなどの事情から、Aグループに次いで建設アスベスト被害全体に大きな影響を与えた建材メーカーらである。

⑥ **Cグループの建材メーカーについて**

これらの建材メーカーは、石綿使用量の把握が十分できていないが、石綿建材の製造販売量と石綿建材の種別ごとのシェア、製造販売していた石綿建材の種別の数、製造販売していた石綿建材の危険性(石綿含有率や飛散性など)、被害が多く発生している職種とそれに影響を与えている石綿建材の種別の関係、判決で責任が認められているなどの事情を考慮して、Aグループ、Bグループに次いで、建設アスベスト被

害全体に影響を与えた主要建材メーカーらである。

⑦ Dグループの建材メーカーについて

これらの建材メーカーは、石綿使用量が数十トン～数千トンであり、石綿建材の種別ごとのシェアも低い、石綿建材を製造販売して建設アスベスト被害全体に一定の影響を与えていたことが明らかな建材メーカーである。

*なお、添付した表は、基礎資料からの情報を上記グループごとにまとめたものである。

6. 建材メーカーからの公正な資金拠出のあり方に関する試案

表 建設アスベスト被害者への建材企業の費用負担についての試算

億円

	Aグループ(5社)	Bグループ(6社)	Cグループ(11社)	Dグループ(20社と想定)
該当企業	エーアンドエーマテリアル、クボタ、ノザワ、ニチアス、エムエムケイ	バルカー、太平洋セメント、日鉄ケミカル、日東紡績、ナイガイ、神島化学	日本インシュレーション、ウベボード、ケイミュー、パナソニック、大建工業、旭硝子・旭ステム、昭和電工、住友大阪セメント、東レACE、ニチハ、積水化学	n/a
負担配分	46.7%	23.4%	18.7%	11.3%
1年間(グループ別)	62.3	31.1	24.9	15.1
1年間(企業別)	12.5	5.2	2.3	0.8

- ・ 30年間で4,000億円の負担と想定し、(厚労省による建設アスベスト給付金の国の負担分の試算を適用)、1年あたり133.3億円の負担が必要として計算を行っている。
- ・ Aグループの算出基準として、判明している4社分(エムエムケイ以外)の石綿使用量から1社あたりの平均使用量を92.25万トンとみなし、5社で461.25万トンと推定する。これは日本の石綿消費量(1930～2004年)約988万トンに対して約46.7%であり、この比率を基準とする。
- ・ Aグループに対して、被害責任の寄与度としてBグループは2分の1、Cグループは5分の2と暫定的に設定し、残りの1割強をDグループが負うこととした。

資料目録

- 資料1 石綿含有建築材料廃棄物量の予測調査結果報告書(日本石綿協会)
- 資料2 資料1を石綿建材の種別ごとに経年的にまとめた表
- 資料3 エーアンドエーマテリアル、ノザワ、ニチアス、クボタの石綿使用量と石綿輸入量
- 資料4 わが国の石綿輸入量
- 資料5 エーアンドエーマテリアル、ノザワ、ニチアス、バルカー有価証券報告書の石綿使用量をまとめた表
- 資料6 クボタの石綿使用量
- 資料7 一定数の被告建材メーカーが大阪1陣訴訟において明らかにした石綿使用量とそれらをまとめた表
- 資料8 主だった被告建材メーカーの石綿建材製造販売一覧表
- 資料9 石綿建材の種別ごとの主だった被告建材メーカーのシェア推移
- 資料10-1 石綿建材の種別ごとの各建材メーカーのシェアと主だった被告建材メーカーのシェア合計
- 資料10-2 引用書証一覧表
- 資料11 全国の原告被害者の職種別の人数と割合

【研究会事務局】

〒530-0047 大阪市北区西天満4丁目3番25号梅田プラザビル9階
 大川・村松・坂本法律事務所 TEL06-6361-0309
 弁護士 村松昭夫(大阪アスベスト弁護団団長)

九州建設アスベスト訴訟第一陣最高裁決定

2022年2月10日 九州建設アスベスト訴訟原告団／九州建設アスベスト訴訟弁護団／
九州建設アスベスト訴訟を支える会「声明」

- 1 本日、最高裁判所第2小法廷(菅野博之裁判長)は、九州建設アスベスト一陣訴訟について、当事者双方(一審被告企業4社と一審原告ら)が申し立てた上告受理申立を不受理、前記企業4社の上告を棄却とする決定を行った。これにより、エーアンドエーマテリアル、ニチアス、ノザワ、ケイミューに対する一審原告らの勝訴が確定した。昨年5月17日の建設アスベスト4事件(首都圏神奈川一陣、同東京一陣、京都一陣、大阪一陣の各訴訟)の判決に続き、建設アスベスト被害について建材メーカーの責任があらためて断罪されたのである。
- 2 もっとも注目すべき点は、この決定によって、はじめて外装材(屋根材、サイディング材)について、それらを製造・販売したケイミューとノザワの責任が確定したことである。これらの外装材について、福岡高裁判決は、「屋外で施工される場合であっても…粉じんばく露は避けがたい」「加工がすべて屋外でなされるとも直ちに認定できない」といった理由により、両社の責任を認めていた。最高裁はこの判断を追認したのである。

先行の最高裁判決では、外装材についての製造販売企業の責任が認められなかったが、高裁の事実認定の内容次第ではこれが認められることが明らかになった。この意義はきわめて大きい。製造販売企業の責任だけでなく、屋外工に対する国の責任を否定するという不当な判断を乗り越える道が拓かれたということもできる。

私たちは、今回の判決・決定を力に、建設アスベスト被害救済の範囲を大きく広げべく、取り組みを強めることを決意している。

- 3 今回の決定では、責任を負うとされた企業が4社に留まっており、前記先行4訴訟判決に比べて少ないという問題がある。また、賠償額について、今回の決定で確定した福岡高裁判決は、最初から基準慰謝料額の3分の1にとどめた上で、さらにそこから就労期間の短さ等を理由に減額を行っており、賠償額が過度に抑制されているという問題もある。

しかしながら、今回、最高裁はこれらの点について高裁の判断を変更しないとしたに過ぎず、責任を負うべき企業の範囲を広げ、賠償すべき額を大きくすることは、決して困難ではない。私たちは、九州二陣訴訟、すでに全国で闘われている同種訴訟、さらにこれから提訴される新たな訴訟で、必ずこれらを実現する所存である。

- 4 企業に対する規制を怠ったこと責任を問われた国が、被害者に謝罪し、今後の被害根絶の協議の約束をして、基金による救済を行っている。その一方で、自ら危険なアスベスト建材を製造販売して国中に普及させ、被害を生み出してきた企業は、責任を認めようとせず、争いを続けようとしている。これは誰の目から見ても道理に反しており、製造販売企業には決定的に責任の自覚が欠けているといわざるをえない。

アスベスト建材の製造販売企業は、真摯な謝罪をして、建物解体等による今後の被害発生を防止し、賠償のために国が設立した基金に参加するべきである。とりわけ、今回責任が確定した4社は、アスベスト建材の総合メーカーたるリーディング企業であり、アスベスト被害に対してとくに重い責任を負っている。4社には率先して他企業にも働きかけ、解決に道を拓くよう務めるべき責務がある。国も、関係者も、ともに企業に解決を迫るために力を尽くすべきである。

私たちは、4社をはじめとするアスベスト建材製造販売企業をこうした立場に立たせ、建設アスベスト被害救済を実現するため、今後も全力を尽くすものである。

神奈川建設アスベスト訴訟第二陣最高裁決定

2022年2月10日 建設アスベスト訴訟全国連絡会／建設アスベスト訴訟神奈川原告団／
建設アスベスト訴訟神奈川弁護団／神奈川県建設労働組合連合会「声明」

1 (ニチアス、A&A、ノザワの損害賠償責任の確定)

建設現場における作業を通じて石綿粉じんに曝露し、中皮腫や肺がんなどの石綿関連疾患を発症した被災者及びその遺族が、国と石綿含有建材製造企業(以下、「建材メーカー」という。)を訴えていた建設アスベスト神奈川第二陣訴訟について、最高裁判所第2小法廷は本年2月9日付で、原告57名(被災者単位38名)との関係で、ニチアス、A&A、ノザワの上告受理申立を不受理とする決定をした。これにより、ニチアス、A&A、ノザワの損害賠償責任が確定するに至ったことになる。

同時に最高裁は、主に解体作業に従事した原告5名(被災者単位4名)との関係で、ニチアス及びA&Aの上告受理申立を受理し、本年3月28日15時から口頭弁論期日を開くとした。

2 (上告不受理決定の意義)

今回の上告不受理決定で確定した原判決は、東京高等裁判所第20民事部(村上正敏裁判長)が、2020年8月28日に言い渡したものである。同判決は、国及び建材メーカー3社の損害賠償責任を認めただけでなく、建材メーカー3社の損害賠償責任を損害全体の4分の3の範囲で認めたものであった。

最高裁は、解体作業に従事した原告5名(被災者単位4名)との関係では、ニチアス及びA&Aが申立てた上告受理申立を受理し、本年3月28日15時から口頭弁論期日を行うとの決定をした。もっとも、それ以外の原告との関係では、建材メーカー3社の上告受理申立を不受理とし、4分の3の範囲で損害賠償責任を認めた原判決を確定させたことは、建材メーカーの損害賠償責任を高い水準で認めたものとして、評価することができる。

3 (建材メーカーらの責任)

この間、国は、昨年5月17日に言い渡された最高裁判決を真摯に受け止め、菅首相自ら、原告らに対し直接謝罪したうえで、基本合意を締結し、訴訟係属中の原告らとの和解と、未提訴の被災者に対する給付金制度の創設による救済に踏み出した。

これに対して、建材メーカーらは自らの利益追求のために、石綿の危険性を十分に周知することをしないまま、大量の石綿含有建材を製造、販売することを長年にわたって続けてきた。このような直接の加害行為を行ってきたことを理由とする、重大な責任が最高裁判決で断罪されたにもかかわらず、建材メーカーらは、原告らに対する謝罪はおろか面会も拒否し、訴訟係属中の事件についてはさらに争う構えを示し、国が創設した給付金制度についても、基金への拠出と参加を拒否している。

しかし、建材メーカーをめぐっては、先行する神奈川、京都、大阪の一阵訴訟に加え今般の最高裁の決定で、その責任はもはや争いの余地がないものとなっているのである。

4 (最後に)

われわれは、建材メーカーらに対し、今回の最高裁による上告不受理決定によって、ニチアス、A&A、ノザワの損害賠償責任が4分の3の範囲で認められたことを真摯に受け止め、まず何よりも各社の代表者が自ら、原告らに対し直接謝罪したうえで、訴訟係属中の事件について和解すること、そして国の創設した給付金制度に参加して、基金への拠出を決断することを強く求めるものである。

また、国に対しても、今般の最高裁決定を機に、建材メーカーらに対し、給付金制度に参加し、基金への拠出を行うよう、強力に働きかけることを求めるものである。

北海道建設アスベスト訴訟第二陣札幌地裁判決

2022年4月28日 北海道建設アスベスト訴訟原告団／北海道建設アスベスト訴訟弁護団「声明」

- 1 本日、札幌地方裁判所(民事第3部中野琢郎裁判長)は、北海道建設アスベスト第二陣訴訟について、被災者17名中11名のアスベスト被害に対する株式会社エーアンドエーマテリアル、太平洋セメント株式会社、ニチアス株式会社、株式会社ノザワ及び株式会社エム・エム・ケイの合計5社の責任を認める判決を言い渡した。
- 2 すでに最高裁は、2021年5月17日の判決において、建材メーカーらに警告表示義務違反があり、被災者のアスベスト疾患の主要な原因となった建材を製造・販売したメーカーのうち一定のシェアを有する建材メーカーらは民法第719条1項後段の類推適用による共同不法行為責任を負う旨の判断を示していたが、本判決は

その判断を踏まえ、本訴訟の被災者11名に対する上記建材メーカーの責任を明確にしたものであり、その意義は大きい。

本判決により責任があると判断された上記5社は、これまで最高裁を含めて繰り返し責任を認められているにもかかわらず、未だに責任を争い、和解解決にも応じていない。そのような態度は極めて不当であり、速やかに責任を認めて被災者に謝罪し、早期に和解解決すべきである。

- 3 他方、本判決は、屋外作業を主とする職種については、国および、屋外建材等を製造販売したメーカーの責任を否定した。

最高裁は、大阪第一陣訴訟、京都第一陣訴訟では屋外作業者に対する建材メーカーの責任を否定したが、九州第一陣訴訟においては、屋外用建材であっても屋内で切断等の作業をする場合があること等を理由として建材メーカーらの責任を認めた福岡高裁の判断を維持しており、その意味では、本判決が屋外作業者の作業の実態に踏み込む判断をしなかった点において、不当といわざるをえない。

また、本判決は、解体作業従事者との関係でも、建材メーカーの責任を否定した。これまでの最高裁の判断では建材メーカーの責任は認められていないとはいえ、建材メーカーにおいて既設建材についても広く建設作業等にアスベストを含有する事実とアスベスト疾患罹患の危険性等を周知することは十分可能だったのであり、それを怠ったことは明らかであるから、本判決の判断は、原告らとしては受け入れることはできない。

さらに、一部の原告について、加害建材の現場への到達や原因建材からのばく露を否定しているが、かかる判断は不当である。

- 4 本判決は、有責とされた企業の責任割合を3割ないし5割と判断した。最高裁は、これまで有責企業が負う責任割合については、具体的な基準を示さず、下級審の判断に委ねてきたところではあるが、神奈川第2陣訴訟において、有責企業の責任割合を基本4分の3とする東京高裁の判断を維持した例もあり、本件において有責とされた企業がいずれも建材メーカーの中でも高いシェアを有し、建材メーカーの先頭に立ってアスベスト被害を拡大してきた経過を考えれば、本判決が認定した責任割合は十分とはいえない。

- 5 国は、建設アスベストの被害者救済のため本年2月から給付金制度を開始したが、屋外作業者はその給付対象から除外されている。

国は、屋外作業者である被災者も屋内作業者と同様にアスベスト粉じんにはばく露し、同様にアスベスト疾患に苦しんでいる事実を直視し、給付金の支給対象に屋外作業者を含める制度改正を速やかに行うべきである。

また、建材メーカーらは、本判決によりあらためてアスベスト被害に対する加害責任が認められたことを踏まえ、その責任を自覚し、早期和解解決に応ずるとともに、速やかに基金制度創設に応じるべきである。

- 6 私たち北海道建設アスベスト訴訟原告団・弁護団は、本判決を受けて全国の被災者、労働者、市民と連帯し、建設アスベスト被害者の早期完全救済とアスベスト被害の根絶のため、全力を尽くす決意をあらたにするものである。

北海道建設アスベスト訴訟第一陣札幌高裁判決

2022年5月30日 北海道建設アスベスト訴訟原告団／北海道建設アスベスト訴訟弁護団「声明」

- 1 本日、札幌高等裁判所第2民事部(長谷川恭弘裁判長)は、北海道建設アスベスト第一陣訴訟について、被災者23名中16名のアスベスト被害に対する株式会社エーアンドエーマテリアル、ニチアス株式会社、株式会社エム・エム・ケイ及び株式会社ノザワの合計4社の責任を認める判決を言い渡した。

- 2 本日の判決は、最高裁が2021年5月17日の判決において示した判断、すなわち建材メーカーらには警告表示義務違反があり、被災者のアスベスト疾患の主要な原因となった建材を製造・販売したメーカーのうち一定のシェアを有する建材メーカーらは民法第719条1項後段の類推適用による共同不法行為責任を負うとの判断を前提として、あらためて本訴訟の被災者16名との関係で建材メーカーの責任を明確にしたものであり、その意義はきわめて大きい。

- 3 他方、本判決は、合計7名について、建材メーカーの責任を否定した。

そのうち3名は、主に解体作業に従事した被災者であるが、これまでの最高裁の判断において既設建材を扱う解体業者等に対する建材メーカーの責任が認められた例がないとはいえ、建材メーカーにおいて既設建材についても広く建設業者等にアスベストを含有する事実とアスベスト疾患罹患の危険性等を周知することは十分可能だったのであり、それを怠ったことは明らかであるから、本判決の判断は、原告らとしては受け入れることはできない。

また、屋外作業を主とする1名についても、屋外建材等を製造販売したメーカーの責任を否定したが、最高裁は、大阪第一陣訴訟、京都第一陣訴訟では屋外作業員に対する建材メーカーの責任を否定したものの、九州第一陣訴訟においては、屋外用建材であっても屋内で切断等の作業をする場合があること等を理由として建材メーカーらの責任を認めた福岡高裁の判断を維持しており、その意味では、本判決が屋外作業員の作業の実態に踏み込む判断をしなかった点において、不当といわざるをえない。

なお、判決は、企業の責任の始期を1974年とし、それ以後に石綿ばく露歴のない原告1名についても建材メーカーの責任を否定したが、建材メーカーには、それより以前から、建設業者がアスベスト関連疾患に罹患することについて十分予見可能性があったことは明らかであるから、この点での本判決の判断はきわめて残念である。

4 また、判決は、2名の被災者について、加害建材の被災者への到達等を認めず請求を棄却したが、被災者の職歴等の証拠からしても、加害建材の到達の事実は明らかであって、この点に関する判断も不当である。

5 本判決は、死亡した被災者について最高額2800万円の基準金額を認めたが、この点は、従来の基準を上回るものであり、評価できるものである。

一方、本判決は、有責とされた企業の基本となる責任割合については、4割ないし5割と判断した。神奈川第二陣訴訟において、有責企業の責任割合を基本4分の3とする東京高裁の判断を最高裁が維持した例もあり、本件において有責とされた企業がいずれも建材メーカーの中でも高いシェアを有し、建材メーカーの先頭に立ってアスベスト被害を拡大してきた経過を考えれば、本判決が認定した責任割合は必ずしも十分とはいえないと考える。

6 本判決により責任があると判断された株式会社エーアンドエーマテリアル他3社の建材メーカーは、これまで最高裁を含めて繰り返し責任を認められているにもかかわらず、未だに責任を争い、和解解決にも応じていない。そのような態度はきわめて不当であり、速やかに責任を認めて被災者に謝罪し、早期に和解解決すべきである。

また、本判決では有責とされなかった建材メーカーも、深刻なアスベスト被害をもたらすことを知りながら、被害防止措置を講じないまま、アスベスト含有建材の製造・販売を続けてきたことにかわりはないから、アスベスト建材を製造販売したすべての企業はその責任を自覚し、速やかに基金制度創設に応じるべきである。

7 国は、建設アスベストの被害者救済のため本年2月から給付金制度を開始したが、屋外作業員はその給付対象から除外されている。

国は、屋外作業員である被災者も屋内作業員と同様にアスベスト粉じんにはばく露し、同様にアスベスト疾患に苦しんでいる事実を直視し、給付金の支給対象に屋外作業員を含める制度改正を速やかに行うべきである。

また、建材メーカーらは、本判決によりあらためてアスベスト被害に対する加害責任が認められたことを踏まえ、その責任を自覚し、早期和解解決に応ずるとともに、速やかに基金制度創設に応じるべきである。

8 私達北海道建設アスベスト訴訟原告団・弁護団は、本判決を受けて全国の被災者、労働者、市民と連帯し、建設アスベスト被害者の早期完全救済とアスベスト被害の根絶のため、全力を尽くす決意をあらたにするものである。

神奈川建設アスベスト訴訟第二陣札幌最高裁判決

2022年6月3日 建設アスベスト訴訟全国連絡会／建設アスベスト訴訟神奈川原告団／
建設アスベスト訴訟神奈川弁護団／神奈川県建設労働組合連合会「声明」

1（最高裁判決の結論）

建築現場における作業を通じて石綿粉じん曝露し、中皮腫や肺がんなどの石綿関連疾患を発症した被災者及びその遺族が、国と石綿含有建材製造企業（以下、「建材メーカー」という。）を訴えていた建設アスベスト神奈川第二陣訴訟について、最高裁判所第2小法廷は本年6月3日、原告5名（被災者単位4名）との関係で、原告らのニチアス及びA&Aに対する請求を認めた東京高等裁判所第20民事部の判決を破棄し、原告1名について審理を東京高裁に差戻し、原告4名について原告らの請求を棄却する判決を言い渡した。

今回の最高裁判決は、建物の解体作業に従事した被災者との関係で、建材メーカーらの警告義務違反を認めた東京高裁判決を取り消すものである。

なお、東京高裁に差戻しとなった1名の原告は、建物の解体作業以外の建築作業に従事した経歴を有することから、損害の額等について更に審理を尽くさせる必要があるとして差戻しとなったものである。

2（最高裁判決の不当性）

建築現場では、石綿の危険性や石綿粉じん曝露防止策の必要性がまったく周知されていなかったため、多くの建築作業従事者が無防備な状態で作業に従事し、石綿粉じん曝露することになった。このような状況は、建物の解体作業に従事した被災者との関係でもまったく同じであった。

ところが、最高裁は、東京高裁判決が認めた警告表示の方法について、建材自体に警告情報を記載することが困難なものがあること、加工等により記載が失われたり、他の建材、壁紙等と一体となるなどしてその視認が困難な状態となったりすることがあり得ること、警告情報を記載したシール等を建材が使用された部分に貼付することが困難な場合がある上、シール等の経年劣化等により警告情報の判読が困難な状態となることがあり得ること、警告情報を記載した注意書及び交付を求める文書を添付したとしても、建物の解体までには長期間を経るのが通常であり、その間に注意書の紛失等の事情が生じ得ること等を指摘し、いずれも警告表示の方法として実現性又は実効性に乏しいと判断して、建材メーカーらに建物の解体作業に従事した被災者との関係では警告義務を認めなかった。

このような最高裁の判断は、建物の解体現場の実態を十分に踏まえないものであり、建物の解体作業における石綿粉じん曝露防止策の重要性を軽視するものであって、きわめて不当なものである。

また、最高裁は、建物の解体作業においては、当該建物の解体を実施する事業者等において、当該建物の解体の時点での状況等を踏まえ、あらかじめ職業上の知見等に基づき安全性を確保するための調査をした上で必要な対策をとって行われるべきものであるとして、建材メーカーらには建物の解体作業に従事した被災者との関係で警告義務を認めなかった。

しかしながら、建物の新築の場合、建設業者が負うべき安全対策に関する責任と建材メーカーの警告義務とは両立するものである。そのため、建物解体の場面であっても、同様に解体事業者が負うべき安全対策に関する責任と建材メーカーの警告義務とは両立するのであって、解体事業者が安全対策に責任を負うことを理由として建材メーカーの責任を免除することは不当である。

3（最高裁判決の射程）

今回の最高裁判決は、東京高裁判決が認定した事実関係を前提として、建材メーカーの警告義務を建物の解体作業に従事した被災者との関係で否定したものである。そのため、建物の解体作業との関係で、およそ建材メーカーの警告義務を認める余地がないことまでを示したのではない。

したがって、建物の解体作業との関係で、実効性のある警告表示の方法や、警告表示の内容を作業者に伝達する方法などを多角的に検討することで、今回の不当な最高裁判決を乗り越えられる可能性は大に残っているのである。

4（最後に）

石綿は、建材に大量に使用されてきた。そのため、現在でも多くの建物に石綿含有建材が残ったままの状態となっており、今後の建物の解体作業において、十分な安全対策が講じられなければ、深刻な健康被害の発生が続くと懸念されている。

建設アスベスト訴訟において認められてきた、建材メーカーらの法的責任は、石綿の危険性や石綿粉じん曝露防止策の必要性を建築作業従事者に示してこなかったことによるものである。

それにもかかわらず、将来にわたって深刻な健康被害を生じさせる強いおそれがある建物の解体作業との関係で、建材メーカーらの警告義務を認めないのでは、建築作業従事者に将来生じる深刻な健康被害につ

いて救済を放棄するに等しく、大きな禍根を残すことになる。

われわれは、今後の訴訟を通じて、建物の解体作業に従事した被災者の救済を認めなかった不当な最高裁判決を乗り越えるとともに、作業内容の相違にかかわらず、建築作業従事者を区別なく救済する制度を建材メーカーらとの関係でも実現するために、今後も全力を尽くしていく覚悟である。

建材メーカー訴訟提訴に当たっての声明

2022年6月7日 建設アスベスト訴訟全国連絡会

2022年6月7日、原告191人(被害者数136人)が、全国10地裁(札幌、仙台、さいたま、東京、横浜、京都、大阪、岡山、高松、福岡)において、アスベスト建材製造メーカーに対して一斉提訴した。

建設アスベスト訴訟は、原告の命を懸けた裁判闘争の結果、昨年5月17日の最高裁判決を受けて、国との基本合意の成立、建設アスベスト給付金法の成立・施行を実現した。屋外作業者の排除や国の違法期間の短さなど問題を残しつつも、国との間では、基本的に裁判は終結に向かい、未提訴の被害者の給付金法に基づく救済も進んでいる。現に、1審原告を含む建設アスベスト訴訟原告(被害者単位)1011人中914人が最高裁判決と決定、基本合意に基づく和解によって国との裁判を終結させ、今年5月段階で給付金支給決定も330人に上っている。

しかし、建材メーカーらは、最高裁判決・決定によって責任が確定した11社も含めてすべての建材メーカーが、被害者の早期救済に踏み出そうとしていないどころか、様々な口実で裁判の長期化を策し、被害者の多くが泣き寝入りすることを狙っているとしか言いようのない不当な対応を取り続けている。こうした建材メーカーの対応は、菅首相(当時)が最高裁判決の翌日に、原告団及び全国連絡会の代表に深々と謝罪した態度と比較してもその悪質さは明らかである。そうした対応は、各建材メーカーらのCSR(企業の社会的責任)を持ち出すまでもなく、人道上も決して許されない態度である。

最高裁判決で裁かれた建材メーカーらの責任は、遅くとも国と同じ時期にアスベストの危険性を認識しながらも、その危険性を現場の建設作業者に警告することが容易であったにもかかわらず、自らの利潤追求を最優先して警告表示を怠り、そのために、建設現場で多くのアスベスト被害を発生させたというものであり、その責任は国以上に重いと言わざるを得ない。建材メーカーらには、司法判断と自らの責任の重さを正面から受け止め、早期に深刻な建設アスベスト被害の救済に踏み出すことが求められている。

本日の全国一斉の建材メーカー訴訟は、建材メーカーらに対する原告被害者の強い怒りを示すものであり、建材メーカーらに、被害者への真摯な謝罪と訴訟の一日も早い解決、そしてすべての建設アスベスト被害者を全面的に救済する制度への参加を決断させ、建設アスベスト被害の全面救済を広く世論に訴える意義を有している。

本日の建材メーカー訴訟の提訴に当たり、原告被害者、弁護団、支援団体は、より一層の団結を固め、建設アスベスト被害の全面解決に向け奮闘する決意である。



2022年石綿健康被害救済法改正案要綱

第1 特別遺族弔慰金等の請求期限の延長

特別遺族弔慰金等の請求期限を10年延長し、施行前死亡者の遺族については石綿による健康被害の救済に関する法律の施行の日(以下「施行日」という。)から26年、未申請死亡者の遺族については当該未申請死亡者の死亡の時から25年を経過するまでとすること。(第22条第2項関係)

第2 特別遺族給付金の対象者に係る死亡時期の延長

特別遺族給付金の対象者に係る死亡時期を10年延長し、施行日から20年を経過する日の前日までに死亡した労働者等の遺族であって、労働者災害補償保険法による遺族補償給付を受ける権利が時効によって消滅したものについても、支給の対象とすること。(第2条第2項関係)

第3 特別遺族給付金の請求期限の延長

特別遺族給付金の請求期限を10年延長し、施行日から26年を経過するまでとすること。(第59条第5項関係)

第4 施行期日等

- 1 施行期日 この法律は、公布の日から施行すること。(附則第1条関係)
- 2 経過措置 平成28年3月27日からこの改正法の施行の日の前日の5年前の日までに死亡した労働者等の遺族に対する特別遺族年金については、労働者災害補償保険法による遺族補償給付を受ける権利が時効によって消滅した時から遡及して支給するものとすること。(附則第2条関係)
- 3 見直し 政府は、この改正法の施行後5年以内に、改正後の石綿による健康被害の救済に関する法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとすること。(附則第3条関係)
- 4 その他 その他所要の規定を整備すること。

2022年6月17日に法律第72号として公布、即日施行

2022年石綿健康被害救済法改正案附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 1 石綿による健康被害に対する隙間のない救済の実現に向け、石綿による健康被害の救済に関する法律に基づく救済措置の内容について、改めて効果的な広報を行い周知の徹底に努めること。また、本法に基づく特別遺族弔慰金等の支給の請求期限の延長及び特別遺族給付金の対象者の拡大によって対象となると見込まれる者に対しては、丁寧な情報提供を行うこと。
- 2 国は、石綿による健康被害者に対して最新の医学的知見に基づいた医療を迅速に提供する観点から、中皮腫に効果のある治療法の研究・開発を促進するための方策について石綿健康被害救済基金の活用等の検討を早期に開始すること。
- 3 石綿による健康被害の救済に関する法律に基づく救済制度が、個別的因果関係を問わずに重篤な疾病を対象としていることを踏まえ、労働者災害補償保険法において指定疾病とされている良性石綿胸水、また、石綿肺合併症についても、指定疾病への追加を検討すること。
- 4 石綿にばく露することにより発症する肺がんについては、被認定者数が制度発足時の推計を大幅に下回っている現状を踏まえ、認定における医学的判定の考え方にばく露歴を活用することなどについて検討すること。
- 5 既に前回の施行状況の検討から5年が経過していることを踏まえ、本法附則の規定による見直しのほか、改正後の法律について、速やかに施行状況の検討を実施すること。その際、療養者の実情に合わせた個別の給付の在り方、療養手当及び給付額の在り方、石綿健康被害救済基金及び原因者負担の在り方等についても検討を行うこと。

右決議する。

2022年6月10日 参議院環境委員会

イギリス議会がアスベスト管理規則見直しを勧告

2022.4.21 イギリス議会 (Committees, UK Parliament) ニュース

非居住用建物からのアスベスト除去に40年の期限を設定、と下院議員は語る

建物がネットゼロ[温室効果ガスの排出量を正味ゼロにする]への動きに適應されるにつれて健康へのリスクが高まる可能性があることから、政府は40年以内に公共・商業用建物からすべてのアスベストを除去する戦略を約束しなければならない、と下院議員は今日語った。

労働・年金委員会の報告書は、20年以上前に禁止されたにもかかわらず、アスベストがイギリスにおける労働関連死亡の最大の単一原因であり続けていることを強調する。中皮腫などのがんによるものを含め、2019年の死者数は5,000人以上だった。

- ・アスベスト関連疾患は、「現代における最大の職場惨事のひとつ」であり、過去の曝露により毎年数千人が死亡している。
- ・ネットゼロへの対応における改修の増加は、今後数十年間に、より多くのアスベスト含有建材が攪乱されることを意味しており—政府横断的なアプローチを必要としている。
- ・執行活動を強化するために、HSE[安全衛生庁]への資金提供を増やす必要がある。

これらの死亡の多くは、35年以上前の曝露と関連している。入手可能な証拠は、若い年齢層の累積曝露量は現在ほかに少ないものの、現在の状況を理解するにはさらに多くのデータが必要であることを示している。

約30万棟の非居住用建物にアスベストが残っており、ゼロネット改修による攪乱が劇的に増加する可能性があることから、委員会は、現在のアスベスト規制に頼るのは十分ではないとしている。長期的なアスベスト除去についての政府横断的かつ「システム全体にわたる」戦略が必要であると結論づけている。

報告書は、政府と安全衛生庁(HSE)に対して、明確な時間枠と戦略を約束することによって、すべてのアスベストを除去するという表明した目標をバックアップするよう求めている。この計画は、学校を含め、リスクの高い環境からの除去を優先順位づけする前に、まず安全で効果的なアスベスト除去に関する証拠の基礎を強化すべきである。

政府はまた、近年減少してきている、現行のアスベスト規制のHSEによる監督・執行のために適切に資金提供することを確保しなければならない。

議長のコメント

労働・年金委員会議長のスティーブン・ティムズ下院議員は、以下のように語った。

「アスベストは、現代における最大の職場惨劇のひとつであり、20正規後半の極度の曝露は過去のものとなったものの、アスベストによるリスクは依然現実として残っている。

ネットゼロを満たすための建物の改修に向けた圧力は、今後数十年間にわたりアスベスト曝露のリスクが上昇するであろうことを意味している。個々の建物所有者や維持管理者に責任を負わせる規制に頼っているのは、人々の健康を守るのに十分ではないだろう。

非居住用建物からのアスベストの除去に40年間の期限を設定することは、意識を集中させるのに役立つだろう。時は刻々と過ぎており、政府とHSEはいま、安全な除去に関する証拠を構築するとともに、学校などのリスクの高い環境を優先づける戦略的計画を打ち出さなければならない。

自由放任にしている時ではない。政府は、HSEが、パンデミック前の10年間にみられた執行活動の低下を逆転し、アスベストとその管理が安全かつ効果的に管理されていることを確保できるようにするため、適切に資金を提供する必要がある。」

主要な知見と勧告

今日のアスベスト・リスク

- ・ 20世紀の極度の曝露は過去のものとなった証拠があるとはいえ、HSEは、非居住用建物における現在のリスクを評価するために十分なことをしていない。委員会は、職場やそれ以外の場所での現在の曝露についての説明を聞いた。HSEは、現在の曝露レベルに関するデータを収集するためのより体形的なアプローチを採用すべきである。

アスベスト管理のための戦略的計画

- ・ HSEは、除去の費用と便益に関する研究への投資と、安全な除去のための選択肢の評価に遅れをとってきた。
- ・ 40年以内の非居住用建物からのアスベスト除去のために、いまこそ期限を設定すべきである。新しい戦略的計画は、まずもっともリスクの高いアスベストと、学校を含めもっともリスクの高い環境に焦点をあてるべきである。
- ・ この計画は、まず最初に、相対的な費用と便益を考慮して、より安全なアスベストの除去と廃棄に関する証拠を早急に改善することを約束すべきである。

HSEによる執行とキャンペーン

- ・ HSEが毎年発行したアスベスト執行通知は、2011/12年度から2018/19年度にかけて、60%少なくなっている。アスベスト規制の遵守がこの期間に劇的に改善したという具体的かつ説得力のある証拠はないにもかかわらず、HSEの執行活動全体と比較したとき、この減少の規模は顕著である。
- ・ HSEは、監督・執行活動の持続的増加に取り組むべきである。委員会は、政府はこの事業計画の増加のために十分な資金提供を確保すべきであるという、2020年6月の勧告を繰り返すものである。

さらなる情報 [リンク先URLは省略]

- ・ 調査:アスベスト管理に対する安全衛生庁のアプローチ
- ・ 労働・年金委員会

<https://committees.parliament.uk/committee/164/work-and-pensions-committee/news/165978/set-40-year-deadline-for-nondomestic-building-asbestos-removal-mps-say/>

アスベスト管理に対する安全衛生庁のアプローチ

2022.4.21 イギリス下院労働・年金委員会 2021/22年度会期第6報告書

労働・年金委員会

労働・年金委員会は、労働・年金省[DWP]とその関連公的機関の支出、運営、及び政策を検証するために、下院によって指名されている。

現在のメンバー

Stephen Timms MP (労働党、East Ham) (委員長)
Debbie Abrahams MP (労働党、Oldham East and Saddleworth)
Shaun Bailey MP (保守党、West Bromwich West)
Siobhan Baillie MP (保守党、Stroud)
Neil Coyle MP (労働党、Bermondsey and Old Southwark)
Steve McCabe MP (労働党、Birmingham, Selly Oak)
Nigel Mills MP (保守党、Amber Valley)
Selaine Saxby MP (保守党、North Devon)
Dr Ben Spencer MP (保守党、Runnymede and Weybridge)
Chris Stephens MP (スコットランド国民党、Glasgow South West)
Sir Desmond Swayne MP (保守党、New Forest West)

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmworpen/560/report.html>

1 はじめに

アスベストに関する背景

1. アスベストは、自然界に生成する鉱物であり、イギリスでは1990年代後半まで約150年にわたり、耐火材や断熱材などとして、広く使用された。青石綿（クロシドライト）と茶石綿（アモサイト）は1985年から禁止され、アスベストの輸入、供給及び使用は1999年から禁止されている。その後、一部のアスベストは除去されたものの、HSE[安全衛生庁]は2017年に、「アスベストはまだ多くの建物内に存在している」と述べた。HSEはガイダンスのなかで、アスベストは2000年より前に建てられたあらゆる建物で見つかるかもしれないとしている。

健康影響

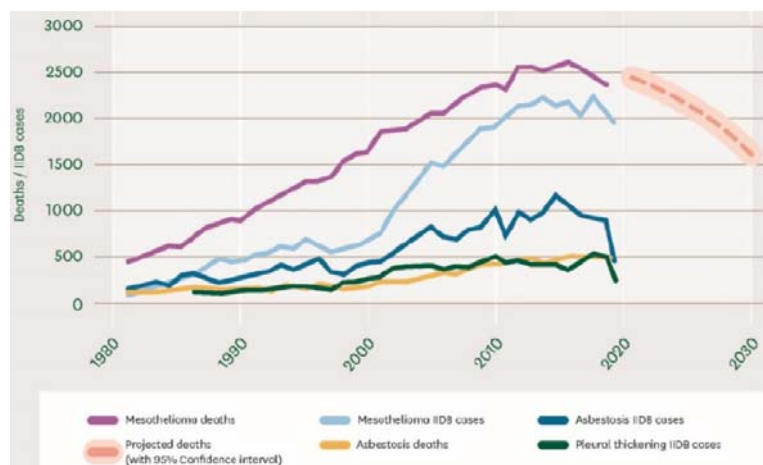
2. アスベストはカテゴリー1の人間に対する発がん物質であり、イギリスにおける毎年の労働関連死亡の最大の単一原因である。アスベスト繊維を吸入すると様々な肺疾患を引き起こす可能性があり、中皮腫（肺の内膜のがん）、肺癌及び石綿肺（じん肺の一種である非悪性疾患）が3大致死疾患である。HSEは、中皮腫による死亡の年間総費用を34億ポンド、アスベスト関連がんによる死亡で31億ポンド、これらの費用のほとんどが「痛み、悲しみや苦しみの」貨幣化に関連したものであると推計している。HSEは、「唯一の有効なセーフガードはアスベスト繊維への曝露を回避するか、または最小限に抑えることである」としている。

アスベスト関連疾患・死亡の傾向

3. 茶石綿の大量使用が、イギリスが世界でもっとも中皮腫発生率が高い国のひとつであることの主な理由であると考えられている。HSEが作成した全国統計は、「中皮腫、肺癌、石綿肺を含むアスベスト関連疾患の死亡者数は年間5,000人以上」であることを示している。2019年に2,400人近い人々が中皮腫で死亡し、同じくらいの数の肺癌死亡者が過去のアスベスト曝露と関連している。アスベスト関連死亡は1980年から2015年の間に劇的に増加し、その大部分は中皮腫症例の非常に大きな増加によってもたらされた（囲み1）。これらの統計は、アスベスト関連疾患による死亡が現在ピークに達したかもしれない初期の証拠を示している。
4. 典型的には、アスベスト繊維への初回曝露からアスベスト関連疾患の発症までには、長い時間がかかる。平均潜伏期間は約35年である。アスベスト繊維の吸入が将来の末期的中皮腫の発症にどのように影響を及ぼすかを知り、合わせてイギリスでいつアスベストの使用が禁止されたかを知ることによって、HSEは中皮腫死亡の将来の軌跡を予測することができる。HSEは、今世紀の最初の15年間に到達した非常に高いレベルから、少なくとも2030年（予測期間の終わり）まで減少すると予測している。

囲み1 HSEイギリスにおけるアスベスト関連死亡と労働災害障害給付請求 2021年7月

[訳注 グラフ上から 中皮腫死亡、中皮腫IIDB事例、石綿肺IIDB事例、胸膜肥厚IIDB事例、石綿肺死亡、中皮腫死亡予測(点線グラフ)]



5. 囲み1は、イギリスにおける労働災害障害給付 (IIDB) 請求の増加予測も示している。アスベスト被害者支援団体フォーラムのJoanne Gordonはわれわれに、いかに多くのフォーラムのメンバーが、バローインファーンネスに所在するIIDB請求の処理を専門に扱うDWP[労働・年金省]フェニックス事務所を評価してきたか話した。3月17日にDWPは、その「バック・オブ・ハウス・サービスの戦略的野心」の一環として、バロー事務所を閉鎖する予定であると発表した。これは、その専門性がどのように維持されるかについて不確実性を残しており、われわれはDWPに説明を求めている。

アスベスト含有建物数

6. 2017年にHSEは、イギリスには2002年時点で「何らかの種類のアスベストを含有した」「約50万の非居住用施設があった」と推計したと述べた。われわれが金曜日に質問した際、HSE最高責任者のSarah Albon氏は、「少なくとも30万のビジネス施設」がいまなおアスベストを含有していると話した。その後HSEは、これが非居住用施設についての推計であることを明らかにした。HSEは、最新の推計値を「暫定的」として「21万から41万の範囲内で、最良の推定値は31万である」と説明した。HSEも認めているように、影響を受ける建物の数の推計は「きわめて不確実」なままである。HSEは、2023年に予定されている建物の築年数に関する陸地測量部データを活用して、その推計を「更新」する予定であるとしている。しかし、このデータは、建物がアスベストが使用された時代[に建てられた]のものであることは示すだろうが、実際にアスベストが存在するかどうかは検出しないだろう。

2012年アスベスト管理規則

7. アスベストが危険であり、建物に存在し続けていることは、アスベストが効果的な規制の対象でなければならないことを意味している。アスベスト物質の製造は1930年代に初めて規制され、20世紀後半に規制の対象が拡大された。2002年アスベスト管理規則は、労働者その他の者の曝露を管理するために、施設内のアスベストを管理する具体的な義務を導入した。2006年アスベスト管理規則は、すべてのアスベスト規制をひとつのセットに統合した。
8. 最新のアスベスト管理規則は2012年4月に導入され、事業や業種の性質にかかわらず、(一定の居住用建物の「共有部分」を含む)すべての非居住用施設に対して適用される。これは、1974年労働安全衛生法のもとで制定され、健康リスクに対処し、グレートブリテンのみに適用される。北アイルランドとジブラルタルには、その領域を対象とする別の法令がある。
9. 地方当局や鉄道・道路事務所とともに、HSEが、アスベスト規則とその支援的枠組みの実施に重要な役割を負っている。HSEは、以下のことを行う。
 - ・ アスベスト管理に関する実施基準[code of practice]とガイダンスを発行し、また、調査研究を実施する。
 - ・ リスクの高いアスベスト作業を行う事業に認可を付与・更新する一法定アスベスト認可制度を運営する。HSEは、2020/21年度にすべてのアスベスト認可申請を「定刻に」処理したと言っている。
 - ・ アスベストについての規制制度を執行する。この一環としてHSEは、2012年アスベスト管理規則の遵守をチェックするために、すべての届け出られた認可アスベスト除去作業に対する監督計画を維持している。
10. HSEのアスベストに関する承認実施基準[Approved Code of Practice]とガイダンスは、以下に対して情報を提供する。
 - ・ 規則にしたがってアスベストを管理する義務を負う、非居住用施設の所有者または施設の維持または修理に責任を有する者のいずれかである「義務保持者」
 - ・ アスベストに関わり、曝露し、攪乱する作業を行い、または攪乱する可能性のある労働者の使用者、若しくはアスベストサンプリング及び分析所での分析を行う労働者の使用者

アスベスト規則の実施後レビュー

11. HSEは、その規則の5年ごとの実施後レビューを実施することを義務づけられている。2012年アスベスト管理規則の、2017年に行われたHSEの最初のレビューは、規則がその目的に合っており、「規則による政府の介入はまだ必要であり、アスベストへの曝露のリスクを管理するもっとも効果的な方法であり続けている」と結論づけた。また、2017年レビューは、アスベストが関わる認可、非認可及び届出作業の分類間の区別をより明確にすべきであると勧告した。2017年レビューは、アスベスト管理計画に関する義務保持者ガイダンスと作

業計画に関するアスベスと請負業者ガイダンスは改善されるべきであると言った。HSEはその後、義務保持者を支援するために、アスベストの管理に関する「ステップバイステップ」ガイドを実施した。

12. HSEは、今年報告予定の、アスベスト規則の2回目の法定実施後レビューに役立てるために、2021年に最初の協議を行った。2月にわれわれの前に現われたSarah Albon氏は、HSEはわれわれの報告書をみるまではその最終的な結論に至るつもりはないと述べた。その後のやりとりのなかで彼女は、「この分野における適切な次のステップを特定する」際に、われわれの調査結果を考慮することを確認した。

われわれの調査

13. われわれの調査は、アスベスト管理に対するHSEのアプローチを検証するものである。われわれは、49通の書面の提出を受け付けた。3回の口頭ヒアリングにおいて、アスベスト関連疾患被害者を代表する組織、労働組合の代表やキャンペイナ、ドイツ・フランス・オランダの代表、アスベスト産業のスポークスパーソン、安全衛生専門家団体・学会から話を聞いた。われわれはまた、障害者・保険・労働省とHSEスタッフからも話を聞いた。われわれは、貢献してくれたすべての方々に感謝している。
14. アスベスト関連疾患は、現代における最大の職場惨劇のひとつである。20世紀におけるアスベストの大量使用が、何千もの死を引き起こしている。20世紀半ばから後期にかけての極端な曝露は過去のものとなったかもしれないが、その遺産はいまも生き続けている。アスベストはいまも多くの建物に残っている。現在のアスベスト規制の5年ごとの法定見直しは、規制枠組みとこれに対するHSEの貢献が可能な限り効果的に機能しているかどうか評価する絶好の機会である。
15. われわれは、HSEと政府が、アスベスト規制とアスベスト管理に対する長期的アプローチの迅速な実施後レビューの参考情報として、われわれの報告書の結論と勧告を活用するよう勧告する。

2 今日のアスベスト・リスク

16. 中皮腫などのアスベスト関連疾患に罹るリスクは、アスベスト繊維への累積曝露量と吸入に依存する。アスベストの吸入が関連疾患を引き起こすまでには何年もかかることがある。これは、今日のアスベスト・リスクのレベルを評価するためには、過去の出来事や曝露の影響の影響を切り離す必要があることを意味している。簡単に言えば、現在中皮腫に罹患している退職した教師は、今世紀初めの部分に学校で働いた教育専門職としてではなく、50年前の子どもの頃、または建設業の見習いとして働いていた若い成人として、アスベストに曝露したのかもしれないということである。

アスベスト関連疾患を発症する生涯リスクの疫学的分析

17. 死亡につながったアスベスト関連疾患発症の生涯リスクに関する様々な生年コホートをまたがった分析のほとんどは中皮腫を対象としてきた。これは、少なくとも部分的には、アスベスト繊維への曝露レベルとその後の生涯における中皮腫発症の可能性との間の明確な関係性を反映している。例えば、ロンドン大学衛生熱帯医学大学院(LSHTM)のClare GilhamとJulian Peto教授らによる、肺内アスベスト繊維に関するHSEが資金提供した分析は、中皮腫発症の生涯リスクを検討している。彼らの研究は、1940年代生まれの者と比較して、1960年代生まれでアスベストへの職業曝露のない者のリスクが著しく減少していると予測した。茶石綿使用のピーク時(1960~1975年)に働いた1940年代生まれの建設労働者の中皮腫発症リスクはきわめて高い(大工の17人に1人、配管工、電気工、塗装工、装飾工の50人に1人、その他の建設労働者の約100人に1人)。
18. LSHTMのJulian Peto教授と同僚はまた、世紀の変わり目のアスベスト使用禁止後に労働生活がはじまった、1980年代生まれの者の中皮腫発症生涯リスクも推計した。彼らの分析は、この生年コホートについて肺内アスベスト繊維のレベルが低いことを記録した。しかし、Julian Peto教授と同僚は、このグループについてこれまでに検討した症例数が少ないことから、このデータを信頼できないものとみなしている。

職業間のリスク比較の限界

19. HSEは、職業別の中皮腫死亡率を全職業平均率と比較したデータを報告している。この分析—特定死因死亡比(PMR)と呼ばれる—は、予測されるアスベスト関連死亡、この場合は中皮腫—よりも高い職業を特定するのに役立つ。何人かの証人と証拠提出者は、このデータに関する知見と方法について言及した。例えば、

アスベスト・キャンペーンのCharles Picklesはわれわれに、「現在、女性小学校教師は、中皮腫有病率のもっとも高い職業グループのひとつである」と話した。2011～19年の期間についてのHSEの最新の統計は、以下を示している。

- ・ **男性では**—イギリス全体の平均レベルと比較して—最後に記録された職業が建物関連活動(例えば「建設・建築」)の者の中皮腫死亡が上昇している。
- ・ **女性では**—イギリス全体の平均レベルと比較して—最後に記録された職業が「単純作業及び関連職業」、「管理的職業」、「教師及び教育専門職」を含む者の中皮腫死亡が上昇している。HSEは、「教師及び教育専門職」については2001～10年には率の上昇はみられなかったと言って、経時的な「増加傾向」と彼らが表現するものを示唆している。

20. 引退した安全衛生分析機関主席科学者のGarry Burdett博士は質問に対する書面による証拠のなかで、アスベスト関連疾患の長い潜伏期間のゆえに、この分析は教師その他の労働者のリスクの現在のレベルを反映したものではないことを理解することが重要だと述べている。Peto教授はわれわれに、「50年のラグ」は、この分析は「皆さんに、1950年生まれの教師に何が起きたかを教えている」ことを意味していると話した。彼は、「教師における[中皮腫死亡の]過剰は、1955年年より前に生まれた教師に限定される」、言い換えれば、学校にアスベストが大量に設置された1970年代後半までの期間に働いていた教師[に限定される]と言った。彼はまた、有用ではあるが、PMRは「一部の者が以前の職業でのより高いリスク曝露後に加わった職業について[リスクのレベルを]過大推計しているかもしれない」とも言った。これは、HSEがそのデータのために使用している死亡証明書が、死亡者の最後の職業しか記録しておらず、それはアスベストへの過去の曝露と関係のある職業ではないかもしれないからである。2009年の研究のなかでPeto教授らは、対照群でのちょうど8%と比較して、中皮腫に罹患した女性教師の39%が、アスベストに曝露したかもしれないその他の職業で働いたこともあったと報告している。
21. 安全衛生コンサルタントで英国労働衛生学会元会長のRobin Howie氏は、その方法論を疑って、HSEの特定死因死亡比の分析をやり直した。彼の代替分析は、「Airtight on Asbestos」キャンペーンを含め、他の者によっても使われている。Howie氏の批判の中心は、個別職業における全死亡の割合としての中皮腫死亡を全職業についての率と比較する方法にある。Howie氏は、この方法は、全職業との比較には中皮腫率が例外的に高い大工のようなグループも含まれることから、教師や看護師など一部の職業についてリスクのレベルを不明瞭にすると主張する。その代わりに、Howie氏は、教師と看護師の中皮腫による死亡の割合を、2003年のHSEの情報を用いて、これらの専門職の者がアスベストに曝露しなかった場合に適用されるであろう仮定率と比較している。彼は、これらの職業による労働関連曝露の追加的寄与を推計することを目的にしたいくつかの代替計算の一環として、これを行っている。Howie氏は分析の結果として、「教師と看護師は、アスベストに曝露しなかった集団で予測されるよりも、中皮腫死亡が各々5倍と3倍高い」と結論づけている。
22. HSEの主任科学アドバイザーであるCurran教授は、Howie氏の主張、とりわけ一部の職業によるリスクを推計するのにアスベストに曝露したことの無い仮想集団と比較することについて、同意していない。Curran教授は、「30～40年前は…建物により多くのアスベストが使用され、製造業で使用されるアスベストも多かった」と言う。彼は、これはしたがって、「一般的に環境中により多くのアスベストが」あったであろうし、これは一般人口におけるより多くの「中皮腫のバックグラウンドレベル」につながったろうと言った。HSEにとって、「非曝露参照カテゴリー」を設定することは、当時の環境曝露の「現実世界」のレベルを踏まえて、「同意することのできない」立場である。

現在のアスベスト曝露を測定するためのその他のデータの活用

23. ヘリオット・ワット大学のヒューマンヘルス名誉教授で労働医学研究所の主任科学者であるJohn Cherrie教授はわれわれに、「われわれは曝露が過去におけるよりも低いことはほぼ確かだと知っているとはいえ、現在の状況についてはきわめてわずかししか知らない」と話した。彼は、多くの人々が「どのように曝露しているかもしれないか、または彼らが経験しているかもしれない曝露レベル」に関する「体系的に収集した情報はない」と言った。さらに彼は、「その証拠を体系的に照合し、この問題がイギリス全体にとってどのようなものになっているかもしれないかを理解するための情報として活用する試み」もない、と付け加えた。
24. Curran教授は、HSEは「より多くのリソースまたはより多くの分析能力」があれば「より多くのことができる」ことを認めたが、認可を受けたアスベスト除去作業中のアスベスト繊維曝露を測定したHSEの最近の調査が、デ

一タを改善するためにHSEが行っていることの事例だと述べた。しかし、HSEの調査は、1999年にHSEが行った調査以来、最初の除去作業者の曝露の分析だった。Sarah Albon氏は、この分析は以前の作業と比較して、「平均[アスベスト繊維]濃度の減少を確認した」と述べた。調査研究自体は、除去される物質や測定技術の違いから、このような比較が単純ではないことを明らかにしている。ボランティア労働者が自分たちが観察されていることを知っていたにもかかわらず、この調査では、除去作業の後記にHSEのガイダンスから逸脱した行為が目撃されている。

学校における現在の曝露リスク

25. 食料・消費者製品・環境中の化学物質の発がん性に関する委員会は以前、子どもは、人生のその後と同じ量に曝露した者よりも、中皮腫の発症に対して相対的に脆弱であると結論づけた。

「平均余命の違いから、所与のアスベストの量について、中皮腫を発症する生涯リスクは、5歳で最初に曝露した子どもについて、25歳で最初に曝露した大人と比較して3.5倍高く、35歳で最初に曝露した大人と比較して5倍高いと推計されている。」

この文脈において、教育労働組合のグループである労働組合共同アスベスト委員会その他は、一定の学校における曝露のリスクについて強い懸念を表明した。学校におけるアスベスト曝露リスクのレベルは、過去にはHSEによる詳細な分析の対象だった。HSEは、アスベストを含有していることがわかっている学校で、1986年に第1回と2006年に第2回と二度、大気測定調査を行った。第1回調査は4校を対象とし、第2回調査は7校を調べた。より最近の調査では、「アスベスト繊維は検出されなかった」。1986年調査では、主としてクリソタイルを、30繊維測定した。Sarah Albon氏はわれわれに、HSEの学校調査は、すべての学校の状況を代表するよう意図されたものではなく、代わりにとくにリスクの高い建設技術が用いられた学校を対象にしていたと話した。Curran教授もわれわれに、「すべての種類の学校で、すべての潜在的曝露機会を考慮した大規模調査を行うこと」は、「きわめて大規模になり、おそらく実現不可能な調査」になるだろうと話した。にもかかわらず、HSEは、学校におけるHSEの測定調査は「とくに大規模なものではない」ことを認めている。

心配な事例報告

26. われわれは、複数の証人が、アスベストへの曝露がいまも続いていると話すのを聞いた。慈善団体メゾテリオーマUKの最高責任者であるLiz Darlison氏は、「わが国には、著しく過少評価されている、アスベストへの曝露の不吉なリスク」がまだあると述べた。アスベスト被害者支援団体フォーラムのJoanne Gordon氏はわれわれに、彼女が受けたある電話について話した。

「[...]それは清掃請負会社で働く人で、アスベストに曝露したと知らされた。ある会社に入ったが、建築会社か請負会社、あるいは同社の誰かによってアスベストが損傷されていた。彼らはそれを片付けようとしたが、適切に片付けられてはおらず、そのため清掃業者が来て残りのアスベストを片付けた。それから電気掃除機を空にしなければならなかった。これはほんの一例で、このようなことが常に起こっている。人々が、いまなおそのまま[in situ]にされているアスベストを損傷している。」

Liz Darlison氏はまた、彼女がわれわれの前に現われるほんの数日前にメゾテリオーマUKの情報ラインが受け付けた電話について説明した。電話は、「修理作業をするために自宅に来た人々によって、6歳の息子のベッドの上にアスベスト粉じんを残されたという女性」からのものだった。

27. Thompsons Solicitors[法律事務所]のアスベストに関する全国戦略を率いるTony Hood氏はわれわれに、「女性や若い男性は、アスベストの危険性をあまり認識していない」と話した。彼は、この認識不足が「アスベストが攪乱されるリスクを高め」ており、またそれゆえ曝露が「将来の危険性を表し続けている」と述べた。彼はわれわれに、「請負業者や他の者による想定外の攪乱が日常茶飯事である」と話した。
28. また、Joanne Gordon氏は、彼女の団体が支援している人々のコホートは時とともに変化していると述べた。彼女はわれわれに、診断され、その「[アスベストへの]曝露が学校時代またはより最近のどちらかであったろう」27歳の男性の例を挙げた。Liz Darlison氏はわれわれに、メゾテリオーマUKの看護師が最近支援した若い人々に関する2つの例を話した。

「ひとりにはMags Portman。Magsは2019年2月に亡くなった。彼女は44歳で、2人の幼い息子の母親で、賞をもらったことのある医師だった。彼女は中皮腫と診断されたが、NHS[国民保健サービス]で曝露したのだった。もうひとりHelen Bone。彼女はあまりにも若くて美しく、彼女を選ぶのはつらい。彼女は39歳で、NHSで21年間働いた。彼女は今年4月に中皮腫と診断され、現在化学療法を受けている。彼女

は救急救命看護師なので、COVIDパンデミックの最前線にいた。」

29. アスベスト使用に対する漸進的な制限の賦課と1999年のその最終的禁止以降になされた進展は、決して満足できるものではない。建物の建材からいまなおアスベストが飛散している程度を理解することが依然としてきわめて重要であり、様々な分析方法を必要としている。過去の肺内繊維の測定結果は、1960年代後半に生まれた人々については、中皮腫の生涯リスクが大幅に低いことを示している。1980年代後半に生まれた人々については、リスクはさらに低いと思われるが、試料の数が少なく、曝露のパターンは時とともに、また人々によって大きく異なる可能性がある。
30. 中皮腫死亡の相対リスクに関する最近のHSEのデータは、最終職歴が教育・教師であった女性についての率の上昇を示している。しかし、死亡診断情報の限界は一彼らの死亡の原因を理解するうえで鍵となるかもしれない—これらの人々の過去の職歴がわからないことである。さらに、アスベスト関連疾患が発症するまでの長い潜伏期間は、相対職業リスクに関するHSEのデータは、今日の労働環境におけるアスベスト曝露についてはほとんど教えてくれないことを意味している。われわれは現在のレベルについて比較的わずかしら知らないが、心配なことに、職場や家庭における最近の曝露源について、数人の情報源から説明を聞いた。われわれの見解は、非居住用建物における現在のアスベスト曝露レベルに関する証拠を構築するためのHSEの努力は相対的に断片的だということである。データ収集と現在の曝露レベルの評価のための、より体系的なアプローチが必要である。
31. われわれは、HSEが、様々な計測・試料採取技術を用い、また、国際的経験・アプローチを参考にして、非居住用建物における現在のアスベスト曝露の体系的測定のための堅固な研究枠組みを開発・実施することを勧告する。学校その他の公共建物における曝露測定に、十分な配慮が与えられるようにすべきである。われわれは、HSEが、2022年10月までにその枠組みを公表し、その後たびたび結果を作成するよう勧告する。
32. われわれはまた、政府が、死亡診断に記録される職業情報を改善する機会を調査することを勧告する。

3 戦略的アプローチの採用

「そのまま」管理か除去か

30. アスベスト規則を補完する承認実施基準[Approved Code of Practice]は、アスベストが良好な状態にあり、よく保護されていて、攪乱されそうにない場合には、義務保持者はそれをその場所に残しておくことができるとしている。
31. われわれは、政府、HSEとアスベスト規則が、アスベスト除去をより強調すべきかどうかについて異なる意見を聞いた。労働組合、一部の被害者代表やキャンペーン団体はわれわれに、可能な場合には除去を支持すると話した。
 - ・ TUC[労働組合会議]は、良好な状態にあり、攪乱されそうにないアスベストは、その場所に残すことができるというこれまでの助言は、「常に一時的措置と考えられてきた」と述べた。職場はいまや、「すべてのアスベストを特定、管理、及び安全に除去・廃棄する計画」をもつべきであると述べた。
 - ・ GMB労働組合は、現行のアスベスト規則は、「何もしないことを正当化し、是正の費用を回避するために、義務保持者が『良好な状態にある』というゆるい定義を採用することが可能」であることから、「そのまま残された封じ込めされたアスベストは除去するよりも安全であるという仮定を取り除く」ように改訂すべきであると述べた。
 - ・ 通信労働組合は、その「強く堅持している見解」は、「イギリスで進行中のアスベスト危機は、たんにアスベストのレベルを測定し、アスベストをそのまま維持して管理することによっては解決されない」ということであると述べた。
 - ・ アスベスト被害者支援団体フォーラムは、アスベストの除去に対する現在の規制アプローチは、「無節操な義務保持者に、アスベストをいつまでもそのままにしておく余地をあまりにも与えすぎている」と述べた。その見解によれば、「遅かれ早かれ[アスベスト含有物質は]劣化したり、攪乱されたりして…生命を危険にさらす」。
 - ・ 労働安全衛生に関する全政党議員連盟はその2015年報告書のなかで、「アスベストをその場所で管理す

る方針を維持することは、もはや適切ではなく、変更されなければならない」と言っている。報告書は、「イギリスで中皮腫を根絶する[ための]唯一の方法は、アスベストを除去することによる[ものである]」と続けている。それは、「遅くとも2035年」までに「イギリスのすべての職場においてアスベストを根絶するための明確なスケジュール」を要求している。

- ・ 2020年3月にCharles Pickles氏は、アスベストを管理する義務は「証拠に基づき、リスクに基づいた、段階的な除去を実現するために…強化する必要がある」と発言した。彼は、「資金に限りがあることから、段階的に行われなければならない」と述べた。2021年11月に彼はわれわれに、「…現在の規制ではわれわれの安全を確保できず」、建物の老朽化が進むにつれて、「繊維を飛散する可能性は高くなる」と話した。彼は、約60年前に建設されたプレハブ建設であるシステムビルド「CLASP」学校に懸念があるとあって、その築年齢、使用方法やアスベストの種類はリスクが「たんにそのまま管理する政策で対処するには高すぎる」と説明した。労働組合共同アスベスト委員会も、安全であり得ないCLASPタイプの建物の解体・代替を要求している。
- 35. アスベスト除去をより一般的かつ迅速に行うことに警戒を表明する者もいた。Peto教授は2021年12月にわれわれに、大規模に除去を行うことが曝露のリスクを増加させることを懸念していると話した。彼は、「[アスベストが]設置されている間または設置後すぐに、建物内の深刻な環境曝露が生じたという非常に強力な証拠がある」と述べた。ひいては、「アスベストを除去することによって問題を再現する現実の危険性がある」と、彼は言う。彼は、1980年代に行われた実験では、「アスベストをすべて除去した建物では、除去中にレベルが非常に上がり」、また、「6か月後に再び建物が占拠されたときにはさらに高かった」と付け加えた。彼はわれわれに、「アスベストはがんを引き起こすから、われわれはそれをすべて除去しなければならない」という単純な質問ではないと話した。
- 36. 「Airtight on Asbestos」キャンペーンは、除去計画が意図しない曝露の増加につながるかもしれないというPeto教授の主張は、「証拠がわずか、またはまったくない憶測に基づいたものである」と述べた。さらに書面による証拠でPeto教授は、「費用－便益的影響を考慮」しない、また、学校に関しては教師や生徒についての現在の曝露レベルに関するより多くのデータを得ることをしない、アスベスト除去の全国計画－及び大気測定－に対する反対を繰り返した。しかし、彼は、「アスベスト除去が計画された少数のCLASP学校とその他の学校のランダムサンプル」を対象に、「アスベスト除去の前後」に電子顕微鏡を用いて「系統的な長期大気サンプリング」を行うパイロット調査は可能だと言った。彼は、これを「1975年以降生まれの教師と1995年以降生まれの若者の肺内アスベスト不可に関する調査」と組み合わせることが可能であり、この種の調査は、「ほとんどのアスベストが信頼性の高い測定ができない偶発的大量曝露により吸入される可能性」を含め、「難しい諸問題」に対する理解を改善するのに役立つだろうと述べた。
- 37. 専門家団体である労働安全衛生協会 (IOSH) も、『『そのまま[in situ]』管理と除去・廃棄の双方に関連するハザードとリスク』があると述べた。非営利の研究機関である職業計測研究所 (IOM) も、「アスベスト管理に関わるリスクが除去と建物の再利用の加速によるリスクを上回るかどうか、またどのような条件で上回るのか明らかにするための、十分に計画された研究計画」が必要だと述べた。IOMは、「これらの問題について限られた証拠しかない」が、「異なる戦略やシナリオによる健康に対するリスクを推計するためのデータを収集することは可能ではある」と言う。John Cherrie教授はわれわれに、IOMは「アスベストの将来の潜在的リスクの体系的評価と除去計画をもつことの利益または不利益を探る方法としてこれを利用すること…を提唱してきたと話した。彼は、「われわれは、建物の解体や建物の修復のプロセスのゆえに、建物からのアスベストの除去を時がたつにつれゆっくりと進めている」が、このプロセスを早くすべきか遅くすべきかという質問に対しては、「われわれは、どちらか一方と言えるような証拠をもっていない」と言った。
- 38. 一方、専門家団体である英国職業衛生協会の最高責任者であるKevin Bampton教授も、アスベスト廃棄の用意を「郵便番号室くじ」と表現して、除去計画を安全に加速させるためのアスベスト市場の現在のキャパシティに疑問を呈した。彼は、「時間を設定するとすれば、われわれはいくらかの避難口があることを確保しなければならない」と付け加えた。
- 39. HSEは、アスベスト含有物質の除去は、「アスベスト含有物質をその場所に残しておくことに伴うリスクが除去に伴うリスクを上回るのであれば、積極的に検討」されなければならないと述べた。われわれに、そうすることのリスクのゆえに、イギリスにおけるアスベスト含有物質の一般的な除去を義務づけてはいないと話した。

「[...]HSEは、除去することが危険な作業であり、当該労働者をこの著しく増大するリスクに曝露させることから、イギリスにおいてすべてのアスベスト含有物質の除去を義務づけてはいない。イギリスが…大規模な除去計画に着手するとすれば、除去から生じる曝露のリスクとそのまま残しておくことに伴うリスクの間のバランスを慎重に考慮する必要がある。イギリスの建物に存在するアスベストの量、分布と種類、能力のあるアスベスト除去業者の利用可能性、アスベスト廃棄物処理チェーンへの影響に関するさらなる情報が必要である。」

40. HSEによって促進された2015年の関係者ワークショップで、アスベストに関する3つの今後の研究優先事項が確認された。3つのうち2つの分野は、すべてのリスクと利益及び安全な除去慣行の範囲を考慮して、アスベストをそのまま管理すべきか、あるいは除去すべきかという問題に関連したものである。HSEはわれわれに、「昨年COVIDのために研究能力が制限され、[これらの研究課題に対処する]進展が制限された」と話した。パンデミック前数年間の進展も比較的限定されていた。HSEは、そのまま対除去のアスベスト管理の比較リスク評価について「間もなく…作業を再開する予定」と言いながら、アスベスト規則の現在の法定レビューでこの分析による結果を使用することは予定していないことを示した。「アスベスト管理と安全な除去の有効性に関するエビデンスベース」を構築することを目的とした研究について、HSEは、認可アスベスト除去作業員の個人曝露を測定する研究の完了(上記第2章参照)に続いて、現在「今後の作業について費用を計上する計画はない」と述べた。
41. Sarah Albon氏は、「これらの[アスベスト含有]物質の一部がどれくらい長く攪乱されずにあり、損傷されずに残るか、われわれが知っているとは思わない」と述べたが、以下のようにも言った。
- 「イギリスの計画は、アスベストをいつまでも残しておくことだけだと言うことは正しくない。われわれはまた、必要に応じて、アスベストはイギリスの建物から徐々に除去されるべきであると考えている。それはリスクを生じさせ、もし攪乱されなければリスクは比較的低い、それでもそこにあるのだから、われわれは除去することをめざすべきである。しかし、イギリスの状況で適切だと思えないことは、それに期限を設定することである。理由のひとつは、膨大な量があることである。」
42. 障害者・保健・労働大臣のChloe Smith下院議員は2月2日にわれわれに、政府は「非居住用建物にもはやアスベストが存在しないようにすることに向けて一時間をかけ、かつもっとも安全なやり方で一に取り組むことは正しいと明確に表明している」と話した。しかし、彼女は、この目標は「私が指示することのできる戦略文書」の一部ではないことも明らかにした。さらに彼女は、政府の見解が以下のとおりであることを明らかにした。
- 「[...]建物が良好な状態にある場合には、行う最善のことはアスベストについて計画をもつことであって、除去はそれが予防するよりも多くの曝露を生み出す可能性があることから、積極的に除去を行うことではない。」

長期的統合戦略

43. Liz Darlison氏はわれわれに、HSEの規制的役割よりはるかに広いアスベストの遺産に対処するために、「国家タスクフォース」が必要であると話した。彼女は、フランスの事例の上に構築する、「至るところにあるこの発がん物質をわが国から取り除くための40年ビジョン」が必要だと述べた。フランス労働省のNicolas Bessot氏はわれわれに、フランスには「40年のうちにすべての建物からアスベストを除去しなければならないとした一般的計画がある」と話した。ポーランドでは、積極的にすべてのアスベストを除去することを目的にした「アスベスト除去計画」がある。ポーランドの計画には、建物所有者に対する政府の金融助成金も含まれている。
44. 英国職業衛生協会も、「アスベストは国家横断的な戦略を必要としている」と主張した。それは、「将来の傾向、とくにグリーン・エコノミーの発展」や、アスベスト繊維への職場曝露に対するこれらの傾向の可能性のある影響「について考慮する必要がある」と述べた。彼は、「建物は永遠に続くわけではない」、「いまは安全で、攪乱されるおそれのないものも、どこかの時点で攪乱されるようになる」と言った。英国職業衛生協会はまた、安全なアスベスト除去に対する財政的・金融的インセンティブの改善は、「より効果的な規制体制に対する必要な補完措置」だろうとも述べた。同協会は、「よりよいアスベスト管理のために規制システムを統合する大きな機会を逸している」と付け加えた。
45. 社会住宅に関するアスベスト規則のギャップと見ていることに言及した証人もいる。一定の居住用建物の共用部分はアスベスト規則の対象になる一方で、個々の居住用施設(例えばフラット、居室または家屋)はそう

ではない。社会住宅はより広い規制の対象であり、家主が適切に維持作業を実施するものと期待されている。にもかかわらず、アスベスト調査者・分析者を代表する業界団体であるアスベスト分析・コンサルタント協会は、アスベスト規則が社会住宅内のすべての区画を対象としていないことは、その「最大の欠点」とであると述べた。労働組合UNITEも、「この住宅ストックの非常に劣悪な状態」のゆえに、「社会住宅についてとりわけ懸念している」と述べた。一方、Joanne Gordon氏はわれわれに、会員は社会住宅におけるアスベスト管理を懸念していると話した。彼女は、最近のひとつの事例を紹介した。

「[…]月曜日になってから、借りた家に建築業者が入ったという女性から電話があった。彼らは、アスベストがあるかどうか分からないが、とにかく作業をしようとしたところ…アスベストであることがわかった。建築業者もおそらく知らないだろう。」

46. また、IOSHは、ネットゼロへの移行が建物の大規模な改修につながり、「その結果、大量のアスベストが攪乱されるだろう」と述べた。また、「建物のより広い管理の一部としてとられるアプローチ」を提案している。われわれに対する証拠のなかでNicolas Bessot氏も、建物の改修の危険性を認めている。彼は、このことが、「繊維を飛散させる可能性のある」作業を行おうとする建物所有者または企業は、当該作業開始前に「認可を受けた業者」により建物のチェックを受けなければならないなどの、2017年のフランスのアスベスト規制強化につながったと述べた。それに続くいかなる作業も、当該業者の勧告に従わなければならない。この新規制は、2020年に施行された。
47. Sarah Albon氏は、HSEは他の政府部局と協力して、建物の大規模改修に対処するために取り組んでいると述べた。

「われわれは、BEIS[ビジネス・エネルギー・産業戦略省]や他の部局と緊密に協力して、ネットゼロへの移行に伴いイギリス全体の建物で行われるだろう膨大な量の改修について検討し、様々な熱源、様々な暖房システムやよりよい断熱材について検討している。

建物で大量の改修・修復が行われ、その作業のなかでアスベストが攪乱されるリスクが高まるだろう。」
48. また、Chloe Smith氏は、政府のアスベスト管理戦略は「政府横断的な戦略」であり、「[アスベスト]規則を通じていのちを与えられる」と述べた。彼女は、「同時に[ネットゼロの達成と安全なアスベスト管理の]両方の目標を俯瞰できるように、BEISの同僚と協力していこう」と述べた。
49. 2012年アスベスト管理規則のもとでは、良好な状態で攪乱されそうにないアスベスト含有物質は、建物の義務保持者はその場所[in place]に残しておくことができるとされている。HSEが認めているように、アスベストを含有する建物は永遠に残るわけではないが、われわれは、これらの物質の一部がどれくらい長く、攪乱されず、損傷されずに残るのか知らない。TUC[労働組合会議]を含め一部の人々は、より強力なアスベスト除去プログラムを要求している。彼らは、現行の管理の方針は常に一時的な解決策であり、請負業者その他による想定外の攪乱は常に起こると主張している。彼らは、現在の体制は、アスベスト除去の費用に直面したときに、悪質な義務保持者に見て見ぬふりをする柔軟性を与えすぎていると考えている。
50. しかし、大規模な除去にはリスクと不確実性がつきものである。にもかかわらず、HSEは、除去の費用と便益をよりよく理解し、より安全な除去のための選択肢を評価するための研究への投資を怠ってきた。ネットゼロ目標への対応として、建物の改修が劇的に増加すると予想されることは、今後数十年間に、より多くのアスベスト含有物質が攪乱され、それによって費用-便益分析も変化するであろうことを意味している。アスベスト管理を個々の義務保持者に委ねる一連の規制に依存するだけでは不十分である。科学的、疫学的、財政的及び行動学的観点から何が最良であるかの証拠のうえに構築された、長期的アスベスト除去のための政府横断的かつ「システム全体にわたる」戦略が必要である。
51. [労働・年金]大臣とHSEはわれわれに対して、イギリスの建物からアスベストを徐々に安全に除去していくことが目標だと話した。われわれはその目標に同意するが、HSEも政府も、これを達成するための明確かつ包括的な戦略をはっきりと話さなかったことを大変残念に思っている。政府の目標に見合う十分に開発された長期的な計画、費用と便益の分析の上に構築され、より広範な政府の政策と統合されたものがないのである。さらに、政府はこれまで、すべてとは言わないまでも、ほとんどのアスベストを除去するための明確な時間枠を設定することによって、その意図を知らしめることに失敗している。
52. われわれは、40年以内に、非居住用建物からアスベストを除去する期限をいまこそ設定することを勧告する。政府とHSEは、まずもっともリスクの高いアスベストを除去すること、及び学校を含めもっともリスクの高

い環境からの除去に焦点を置いた、これを達成するための戦略的計画を策定・公表すべきである。この計画は、まず第一に、関係する費用と便益を考慮しつつ、より安全なアスベストの除去・廃棄に関する証拠を迅速に改善することを約束すべきである。それは、ネットゼロ目標やより広範な廃棄物管理戦略と関連した建物環境の改善提案と統合し及びそれを全面的に考慮に入れるべきである。

規則第4条

53. アスベスト管理規則(2012年)第4条は義務保持者に対して、以下によってアスベストのリスクを管理することを義務づけている。
- ・ 何らかのアスベスト含有物質が存在するかどうか評価し、みつかった場合には、量、その所在と状態を記録する。
 - ・ すべてのアスベスト含有物質の所在と状態の最新の記録を作成及び維持する。
 - ・ 特定された物質のリスクを評価し、当該リスクを管理する方法を設定した管理計画を策定する。
 - ・ 計画は少なくとも12か月ごとに見直しながら、最新のものであり続けるように、実施し、見直し、監視する。
 - ・ それに関わる作業を行う、または攪乱する可能性のあるすべての者に、アスベスト含有物質の所在と状態に関する情報を提供する。
54. 規則は、アスベストを含有すると疑われる建物を調査し、またはアスベストの状態をチェックするために検査すべき頻度は特定していない。アスベスト規則に付随する承認実施基準は、検査の頻度は、アスベスト含有物質の所在や建物の用途などの要因に依存するとしている。しかし、アスベスト調査を踏まえて策定されるアスベスト管理規則は、少なくとも12か月ごとに見直されなければならない。
55. 本章でわれわれは、義務保持者がアスベストを管理するのを助けるために、定期的な環境大気測定をより使用するよう義務保持者に求める最近のキャンペーンについて検討する。われわれはまた、建物内のアスベストに関する情報をどのように利用者や現場で働く請負業者と共有するかについても検討する。最後にわれわれは、義務保持者の規則第4条の遵守について明らかな証拠があるかどうかを検討する。

アスベストの監視

56. アスベスト管理規則に記録されたすべての特定されたアスベスト含有物質は、目視によって検査され、その状態が義務保持者によって定期的に評価されなければならない。アスベスト規則は、アスベストについての定期的な大気「環境」測定を要求してはいない。2019年にシンクタンクResPublicaに主導され、アスベスト・キャンペーンによって支持された「Airtight on Asbestos」は、その安全を確保するために、HSEが、もっともリスクの高い建物の「定期的な感度のよい大気測定」を実施することも義務保持者に求めることを提案した。書面による証拠のなかで同キャンペーンは、「もっとも危険な種類のアスベスト(アモサイト-茶石綿)が建物の構造(例えば断熱材や鉄骨)に含まれ、パネルによって隠された、システムビルド「CLASP」学校の事例に言及しつつ、「アスベストが攪乱されているかどうかを目視で確認することがつねに可能とは限らない」と述べた。教育労働組合のグループである労働組合共同アスベスト委員会もその書面による証拠のなかで、アスベスト繊維の定期的な環境測定を要求する規則の欠如は、「アクセスすることのできないアスベストによるリスクが知られていないことを意味している」と言っている。
57. 「Airtight on Asbestos」キャンペーンは、そのような環境測定は、一部のリスクの高いアスベスト含有物質の分類を監視するために、定期的環境大気測定が用いられているフランスを含め、欧州におけるベストプラクティスとも一致している。フランス労働・雇用・統合省のNicolas Bessot氏はわれわれに、フランス政府は、「アスベスト繊維は見ることができない」ことから、大気測定を「重要」と考えていると話した。彼は、それらについては、「測定」はアスベストに対する戦争の重要な一部であると言った。
58. われわれが聞いたアスベスト産業の代表は、異なる見解をとった。アスベスト分析・コンサルタント協会管理委員会メンバーのDarren Evans氏は、目視による検査は、「それがアスベストが攪乱され、繊維が飛散する場合である」ことから「もっとも重要な要素」であると述べた。英国アスベスト訓練協会会長のGraham O'Mahony氏は、「アスベストが良好な状態にある建物または室内で大気検査をして、何らかの利益をみる」ことはできないと述べた。IOSHの安全衛生(政策・運用)責任者Ruth Wilkinson氏は、彼女は「目視検査対大気サンプリングについては同じ立場にいる」と述べた。彼女にとっては、「そうすることが必要な場合、攪乱

があったかもしれず、除去した場所に再入場するための保証が必要かもしれない場合に、目視検査を行い、大気サンプリングを使用することが重要である」。一方、TUCも、大気測定体制の増強による追加的価値に疑問を呈した。TUCは、「進行中のアスベスト危機はたんにアスベスト・レベルを測定することによって解決はしないだろう」と述べ、代わりに、「公共建物からアスベストを根絶し、曝露のリスクを除去するコミットメント」が必要だと主張した。

59. Julian Peto教授も、定期的大気測定の現実性に疑問を呈した。彼はわれわれに、「今後10年間に建物の占有者にどのような累積曝露が進行していくかについて、何らかの正確な知識を与える大気測定を行うことが技術的に可能とは考えない」と話した。Peto教授は一疾病リスクの観点から鍵となる一累積曝露は、人々の肺を計測することによってもっともよく評価することができるというのが彼の見解だと述べた。労働組合共同アスベスト委員会と「Airtight on Asbestos」キャンペーンの双方は、Peto教授の証拠を聞いた後に、われわれに書いた。彼らは、学校などの個々の場所における積極的なアスベスト管理という具体的目的のためには一過去の曝露の影響を測定する一肺内繊維分析の寄与に疑問を呈した。
60. その回答のなかでHSEは、「フランスでとられているアプローチがイギリスでのアプローチに追加的価値を提供するという証拠はない」と述べた。HSEは、繊維が飛散するかどうかの主要な決定要因は、アスベスト含有物資の物理的状態であり、それは目視による検査によって評価することができるという。われわれに対する証拠のなかでSarah Albon氏は、「なぜより多くの定期的な大気品質監視が行われていないのか知りたい一部の人々による誤解が時々ある」と話した。Albon氏は、アスベスト繊維の定期的な大気測定は「警告としては不十分な方法…」であり、損傷されていないアスベストは「吸入され、人々を害する可能性のある繊維を飛散する可能性がきわめて低い」というのがHSEの見解であると述べた。彼女は、「アスベストの性質とアスベスト繊維が重くすぐに沈降するという事実」は、大気測定のタイミングを慎重に図らない限り、間違った保証を与えるリスクがあることを意味していると述べた。しかし、Robin Howie氏は、アスベスト繊維が実際に、「長時間影響を受けた建物内の大気中に残る」可能性があることを示す証拠があると述べた。HSEは違う主張をする。HSEは、彼らの証拠は、「物理的損傷の結果生じた大気中アスベスト繊維は10秒後に50%、60秒後には90%減少・沈降する」ことを示しており、それによってHSEは、小さな繊維ほど沈降するのに時間がかかることを認めていると述べた。したがって、以下のように結論づけている。

「[...]適切な粉じん攪乱シミュレーション作業と結合されない限り、建物内で環境大気測定を実施する価値はわずかしかない。」

61. Albon氏はわれわれに、彼女が知っている限り、アスベストについて環境バックグラウンド曝露限界値を導入している国はなく、「何らかの作業または何らかの攪乱若しくは何か他のことがない場合、アスベストの量は安全または受容可能と宣言される」と述べた。彼女は、フランスなど一部の国が導入しているのは、「存在するアスベストを除去するか、またはいくつかの他のかたちの介入をするために、さらなる作業をする必要はないか、または何らかの作業をすべきか」理解するために、環境レベル監視を活用するという考え方であると言う。Curran教授は、HSEはさらに、「われわれ独自のアプローチを検証」するために、EUフォーラムに参加し続けていると述べた。
62. われわれは、アスベスト繊維の定期的測定のために大気測定の使用の大幅な拡大が必要であるということに納得していない。そのようなモニタリングは、アスベスト除去作業後の現場の評価や、潜在的に、例えばアスベスト含有物質が損傷または隠されている場合の管理上の判断に役立つうえで、明らかに重要な要素である。また、繊維の飛散を測定する体系的かつ慎重にサンプリングされた研究計画の一部としても重要な役割をもっている。にもかかわらず、定期的な運用目的のためには、われわれが聞いた意見のフランスは、定期的な目視検査を引き続き優先すべきであるというものだった。
63. われわれは、HSEがイギリス及び権限を委譲された政府内の関係者と協力して、定期的なアスベスト繊維の環境大気測定に関連した証拠のレビュー・共有を継続するよう勧告する。われわれは、HSEが12か月以内に、これらの開発に関する政府の最新の評価に関する情報を書面で知らせるよう求める。

アスベスト・リスクのコミュニケーション

64. アスベスト規則は非居住用建物の義務保持者に対して、アスベストを攪乱させる可能性のある利用者と請負業者に、その所在と状態を知らせることを義務づけている。数人の証人は、建物内のアスベストの所在と

状態に関する情報の周知は十分でない」と報告した。

- ・労働組合共同アスベスト委員会は、彼らの証拠は、「義務保持者が実際には、[アスベスト]攪乱のレベルについて占有者と協議するのを怠っている」と述べた。
 - ・Darren Evans氏は、アスベストの所在を記録した調査は「棚に置かれているだけ」のことが多いと述べた。彼は、それを「チェックボックス」と表現し、「管理計画のもっとも重要な点」と「施設を訪れる誰か、請負業者、メンテナンススタッフ等による攪乱を防止する要求事項」に関する「理解と現実の認識が不足している」と言った。
 - ・Charles Pickles氏もわれわれに、紙の上の建物内のアスベストに関する情報は、建物の利用者がアクセス不能なことが多いと話した。彼は、「管理人の机の上の調査書類はまったく不透明」であり、また、「現行制度では主要なフロー」であると言う。
 - ・IOSHは、「認可請負業者が、依頼人の管理手続のなかに含まれていない非認可下請業者を使用する」結果としての「2つの主要な曝露」について説明した。IOSHはまた、「アスベスト登録が調査結果や図面とともに3冊のレバー式アーチファイルで構成され」、義務保持者または他の素人、若しくは現場に行く請負業者にとって「解釈するのが複雑な作業だった」、大規模な現場を知っていると話した。
65. Kevin Bampton氏はわれわれに、アスベスト・リスクのコミュニケーションには「問題がある」と話した。彼は、施設または商品を購入する場合に、エネルギー効率に関する明確な情報が定期的に含められるエネルギー性能証明書との比較を試みさせた。彼は、アスベストについては同等の仕組みが実施されておらず、他の建物の情報技術を利用する機会もないと言う。この点についてCharles Pickles氏はわれわれに、建物利用者に対するデジタル保存された情報のコミュニケーションを改善するために、デジタル「QRコード」を利用することができる」と話した。
66. 建物内のアスベストに関する情報は、義務保持者から使用者・請負業者への伝達が不十分であることが多い。アスベストに関する情報を含めた調査・管理計画が、常に最新の利用可能な文書として維持されているとは限らない。アスベスト・リスクに関するコミュニケーションを改善するためにデジタル技術を活用する機会が失われようとしている。
67. われわれは、建物の請負業者・使用者にアスベスト情報・リスクを伝達する義務保持者の義務を明確にするために、HSEが義務保持者とともに取り組み、また彼らを手引きするよう勧告する。われわれはまた、HSEが政府内の他の部局と協力して、建物の管理及びパンデミックへの保健対応におけるデジタル技術の利用からの教訓を活用して、建物内のアスベストに関する情報の伝達・利用の方法の改善に資金援助するよう勧告する。

管理義務の遵守

68. 義務保持者とその組織は、アスベスト規則を遵守する費用を負担しなければならない。これは、彼らが遵守することを当然と思い込むことはできないことを意味している。Kevin Bampton教授はわれわれに、HSEによる監督のレベルは「どれだけのアスベストが攪乱され、どれだけうまく管理されているか知るには不十分である」と述べた。彼は、「知識に実際のギャップ」があり、誰かが「実際に何が起きているか明確に伝えることができる」とは思わないと言う。Darren Evans氏も同様の意見だった。彼は、「HSEは非常に資金不足で、人材も不足」しており、アスベスト「規則は守られていると思っているが、わからない」と言った。
69. Graham O'Mahony氏は、規則は「それなりに有効」だと考えているが、最大の問題は建物の義務保持者と所有者にとって遵守にかかる費用であると話した。彼は、以下のように述べた。
- 「究極の管理は、何に費用をかけるかである。アスベストの場合、諸刃の剣であり、多くの組織にとって二重費用であり…アスベストを除去することは建物の所有者にとって何の得にもならない。建物の所有者が建物に低照度LED証明を設置すると決めた場合には、明らかにエネルギー費用を低減することになるが、アスベストについては管理に膨大な費用がかかり、多くの義務保持者は除去と修復の二重の費用に直面することになるだろう。」
70. Bampton教授はわれわれに、「分析者からは、物事がしなければならぬようには管理されておらず、あるべきように監視されていないことを示唆する、多くの逸話的証拠が分析者から得られている」と話した。Ruth Wilkinson氏は、彼女がとくに懸念しているのは中小企業であり、「われわれはそこで何が起きているのかを

どのように監視・チェックするのか」と述べた。IOSHは2018年に、500人の建設労働者の調査を委託した。その結果、調査回答者の3分の1(32%)が、新しい現場で作業を開始する前にアスベスト登録をチェックしたことがなかった。

71. UNITE労働組合は、「規則の遵守は万全ではなく、多くの組織が、建物内のアスベストの場所を特定することを怠っているか、または建物が荒廃するのを放置している」と述べた。TUCも、「アスベスト規則は、それが優れたものであっても、遵守されていない」と述べた。アスベスト業務を専門にしているThompsons Solicitors [法律事務所]は、イギリスの労働組合に代わって管理している独自の「アスベスト曝露登録」が、「現行のアスベスト規制が遵守されていないことを示している」と述べた。
72. 労働組合共同アスベスト委員会は、2021年に実施したシステムビルト「CLASP」学校への情報提供依頼の結果を説明した。これらの学校は、かなりのアスベスト含有物質を使用して建設された。回答した60校のうち、うち、37校がアスベストについての「最新の調査結果」をもっていると答えたが、義務保持者が「一定の高さ以上の場所を省略」するなど調査の限定をしていて、「すべてのアスベストの所在を特定」していたのは17校だけだった。
73. Sarah Albon氏はわれわれに、HSEは、ビジネスや組織の代表的な割合を監督するだけの資源を供給されていないと話した。彼女は、「監督であれ、コミュニケーションまたは教育であれ、リスクのもっとも高い分野に…的を絞る」よう心がけていると述べた。Albon氏は、(2021年10月に実施された)最新の建設業監督キャンペーンの結果は、完了した千件を超す監督のうち、アスベストが考慮された現場の「83%で遵守が持続」しており、現場の13%が「ほぼ問題がないが、改善が必要な分野がいくつかある」で、「遵守が本当に悪いレベルはわずか4%の現場」であったことを示していると述べた。
74. また、HSEは、教育省(DfE)と協力して、どのようにイングランドの学校におけるアスベスト管理を改善しているかについても説明した。HSEは、「CDC2プログラム」の一環として、イングランドにおける政府出資の学校と継続教育カレッジについての最新の状況データを収集するDfEの計画に言及した。HSEは、この調査には、「アスベスト管理義務を含む特定の保証項目」が含まれるだろうと述べた。しかし、CDC2プログラム・ガイド(2021年3月)は、調査チームはアスベスト登録・管理計画の存在はチェックするが、「内容はレビューしないだろう」ことを明らかにしている。

全国登録

75. われわれは、場合によっては、まず最初に公共建物を目標にして、非居住用建物に関する情報の一元的デジタル登録というアイデアが、アスベストに関する情報の改善とそれを効果的に管理する方法の改善に役立つかどうか尋ねた。「Airtight on Asbestos」キャンペーンは、証人のひとりCharles Pickles氏の支持を得て、以前、公共建物におけるすべてのアスベストの一元的登録を開発することを提言している。2001年に開始されたアスベスト登録キャンペーンも、全国的登録は「他の何らかの単一措置よりも、建物のアスベストの安全に責任を負う者(「義務保持者」)の注意を喚起するのにおそらく有効だろう」と述べた。TUCは、全国的登録が有用であり、「たしかに除去の対象となる場所を絞り込むのに役立つ、場所にアクセスする労働者その他の者に透明性を提供する」だろうことに同意した。しかし、TUCはまた、「すべての公共建物におけるアスベストの存在の記録を維持することは、HSEにとって非常に高価な作業になるだろう」とも考えている。
76. 英国職業衛生協会は同様に、HSEが全国的データベースを開発するのに最適な場所かどうか疑問を呈したが、とりわけ他のデータ、例えば傷害や執行についてのデータと連携させた場合の、その価値を認めている。全国的で、デジタル化されたデータベースを実施するための投資のレベルは比較的控えめだろうと示唆した者もいた。このアイデアを達成するために、2020年にコンサルタントであるAndrew Paten氏とDavid Ungood-Thomas氏によって設立されたコミュニティ利益会社である英国全国アスベスト登録(UKNAR)は、「目的に合ったものを委託して構築するために必要な費用はわずか100万ポンド」で、アスベスト含有物質をもつ義務保持者は「建物当たり年100~200ポンドの年間ライセンス料を支払うことになるだろう」と述べた。UKNARは、「大規模なシステム間でシームレスに情報更新できるようにするためにいまやアプリケーション・プログラミング・インターフェースを開発・使用することができるので、義務保持者または彼らのコンサルタントがオンラインで最新の情報を容易にシステムにアップロードすることができる」と述べた。
77. HSEの分析で報告されているように、ポーランドは2017年に全国的「基本[base]」データベースを創設している。ロッテルダムのエラスムス医療センターのAlex Burdorf教授はわれわれに、オランダでは学校について

一般の人々がアクセスできる「全国登録」があると話したが、彼は、これにはその他の公共建物は含まれていないと述べた。HSEもまたわれわれに、産業界の参加者によってアスベスト調査、管理及び除去情報が更新・追跡される、「LAVS」と呼ばれる、オランダのウェブベースのシステムについて言及した。HSEは、このシステムは「手順を簡素化し、透明性を高めることを意図したものである」と述べた。

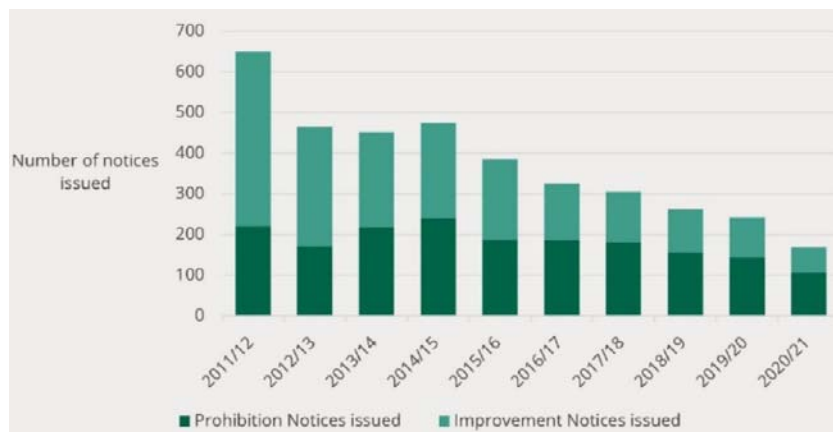
78. ドイツ連邦職業衛生保健研究所 (BAuA) の Thomas Kuhlbusch 教授は、ドイツにはアスベストの公的登録はないが、このトピックは多くの議論の対象になっており、賛成派は登録が透明性を高めるだろうと言っていると述べた。彼は、登録が更新を維持し続けられるかどうかには議論は集中していると言った。Nicolas Bessot 氏は、フランスには、「アスベストに関する一般的なデータベースはない」が、「アスベスト除去計画に取り組んでおり」、2022年に利用可能になる見込みであると述べた。彼はまた、認可された業者によって行われた建物評価を記録する「一般的データベースについて検討している」が、部分的には「膨大な」費用がかかることから、決定には至っていないと述べた。
79. Charles Pickles 氏はわれわれに、全国的データベースは責任説明を改善するだろうと話したが、データベースを維持するのはHSEの仕事ではないと主張した。彼は、「上位10のデータベースがイギリスの記録の80%かそのあたりを包含」し、「これら10のデータベースを連携させることが問題」というのが、彼の推計であると言った。彼は、全国的登録を開発するうえで「学校が良いスタート地点になるだろう」と考えている。
80. Darren Evans 氏は、彼の業界団体は全国的デジタル登録というコンセプトを支持していると述べ、「抜けを目立たせるかもしれない」と述べた。Ruth Wilkinson 氏も、IOSHは「透明性の目的のために登録を支持する」だろうと述べた。彼女は、登録が適切な情報を含んでいることを確保するために「明確なプロセスが実施されている」必要があり、また、建物の利用者に不安を生じさせる可能性を踏まえて、その内容の普及方法に注意が必要だろうと述べた。
81. Sarah Albon 氏はわれわれに、「どのような登録も提供されるデータに応じて良いものになり」、また、「ごみを入れればごみしか出てこない」リスクがあると話した。彼女は、個々の建物についてすでに別々に保有されているデータを一元的に保有することは「行うのに費用がかかり」、義務保持者にとって定期的に更新することが「負担になる」可能性があるとして述べた。彼女は、「監査が非常に困難であり」、「全国レベルでデータを保有することでどのようなさらなる利益を、誰が得るか予測するのが難しい」と付け加えた。障害者・保険・労働大臣である Chloe Smith 下院議員は、「全国的登録が義務保持者に課せられた責任を希薄化するのは見たくない」と述べた。
82. 建物の義務保持者がアスベスト管理規則の要求事項を遵守しているかどうかは、ほとんど知られていない。HSEは、その監督計画からいくらかのデータを収集しているものの、アスベストを含有する非居住用施設のごく一部をカバーしているにすぎない。HSEは、アスベストに関する情報の一元的登録がよりよい遵守データを提供するかどうか疑問視している。われわれの見解は、データの一元的報告の実施は、場合によっては、データが一元的に共有され、外部レビューの対象になるかもしれないと知っていれば、義務保持者はその施設内のアスベストについて調査を委託し、記録を更新するだろうというものである。その結果得られたデータベースは、執行活動のためのサンプリングの枠組みを提供するとともに、リスクに基づきかつ対象を絞った執行アプローチを引き出すために分析することができるだろう。また、アスベストの遺産を管理するための長期的戦略的アプローチを支援する重要な背景データも提供するだろう。しかし、われわれは、中央登録の開発を主導するのは政府デジタルサービスなど政府内の他の部門であり、このコンセプトは慎重に検証する必要があることは認めている。
83. われわれは、HSEが政府内の他の部門と協力して、所在と種類を記述した、非居住用建物内のアスベストの一元的デジタル登録を開発するよう勧告する。まず最初に、一元的登録のコンセプトは、学校や病院などの公共建物のアスベスト・データを使って検証することができる。一方でわれわれは、HSEが、義務保持者がアスベスト規則に基づく義務を実際にどの程度遵守しているか確認するための監督計画を補足する調査研究を実施することも勧告する。

4 HSEによる執行

HSEによる監督と執行

84. HSEは、監督と執行の選択肢のポートフォリオをもっている。2021/21年度にHSEは、対象となる産業全体で5,500件の安全衛生(COVID以外)監督を実施し、約5分の1が建設業のものだった。これらの監督は、義務保持者の役割を検討するだろう。HSEは、どの義務保持者を監督するか決定する際には、アスベスト含有物質がかかわる作業の性質と作業を行う者または組織の特性に基づいて監督の優先順位づけを行いながら、リスクに基づくアプローチをとると言っている。
85. 認可アスベスト除去業者に対しては、特別な監督体制が実施されている。2012/13年度にHSEは、アスベスト規則の遵守をチェックするために、1,520件の認可アスベスト除去業者の監督を行った。パンデミック直前の2019/20年度にHSEは、認可アスベスト除去業者による作業について907件の監督を実施し、2012/13年度よりも40%少なかった。HSEは、約380の認可アスベスト除去業者による作業について890件の監督を実施した。
86. 監督によってHSEが重大な違反を確認した場合、法律の遵守を確保するための一連の執行ツールを使用することができる。これには、以下が含まれる。
- ・ **是正通知**－監督官が法律違反があるという意見だった場合に、是正措置及び措置を完了する日付を明記する。
 - ・ **差止通知**－監督官が作業活動またはプロセスに関連する重大な人身傷害のリスクがある、または措置に重大な不備が確認されるという意見だった場合に、直ちに活動を停止させる。
 - ・ **起訴**－重大な法律違反がある場合。HSEは、2016年2月の量刑手続ガイドラインの変更により、安全衛生事件の起訴に時間がかかるようになってしていると話した。2019/20年度にHSEは、アスベスト規則のもとで11件を起訴し、HSEの安全衛生起訴全体の3%であった。HSEは、9件のうち少なくとも1件有罪判決を獲得し、有罪率82%、違反1件当たりの平均罰金3,063ポンドであった。
 - ・ **アスベスト認可の取り消し**－アスベスト請負業者がアスベストに関する安全衛生法に違反した場合。
87. HSEが発行した執行通知は、経時的に減少している(囲み2)。2011/12年度と2018/19年度の間に、発行されたアスベスト執行通知の数は60%減少した。比較すると、同じ期間に、HSEの業務の全領域で発行された合計執行通知は10%の減少だった(9,910件から8,935件)。

囲み2 アスベスト規則の管理:HSEによる執行通知の発行 2011/12から2020/21年度
[訳注 濃いグラフ:差止通知/淡いグラフ:是正通知]



88. 英国職業衛生協会は、「アスベストに対する国家的な優先順位づけが不足しているなかで」、HSEは「義務保持者と[アスベスト]作業を実施する者との関わりを優先させるために限られた資金」を使用していると判定した。これは、「市場が遵守に対してリスクに基づくアプローチをとっている」ことを意味している。Darren Evans氏は同意した。彼は、「訪問される可能性は低いと考えている人々が多いために、手抜きが行われている」と述べた。
89. GMB労働組合は、HSEは、「長年にわたり『フラットキャッシュ決済』(インフレに関わりなく、したがって実質的な予算削減)を受けてきた」と述べ、「こうした削減は撤回され、HSEのリソースを2000年レベル以上に引き上

げなければならない」と主張した。労働組合共同アスベスト委員会のGill Reed氏も、「根本的に、われわれはこの[HSE]資金問題に挑戦しなければならない」と述べた。

90. 2010/11年度にHSEは、政府資金として2億1300万ポンドと、その他の収入として1億2400万ポンド受け取った。パンデミック直前の2019/20年度にHSEは、政府資金として1億3600万ポンドと、その他の収入として9500万ポンド受け取った。したがって、2010/11年度と2019/20年度の間、HSEの政府推移筋は実質46%減少した(2019/20年度価格)。コロナウイルスのアウトブレイクに対するDWP[労働・年金省]の対応に関する2019/20年度報告書のなかで、われわれは、政府は「HSEの将来の資金調達に関する明確な中長期計画」を策定する必要があると言った。われわれの勧告に対する政府の対応は、HSEの長期的な資金レベルについての沈黙であり、2021年10月の支出見直しではHSEへの資金拠出について何も言及されなかった。
91. 2019/20年度のHSEの収入には、HSEが2012年10月に実施した介入政策手数料による約1500万ポンドの表回収も含まれている。この政策は、HSEが「汚染者負担」の原則を適用して、重大または重要なやり方で法律に違反した者から、規制業務の費用の一部を回収できるようにしている。その導入は、それに先立つ安全衛生システムの改革に関する政府の協議を踏まえたものだった。HSEは、その「介入料」の最初の18か月間の運用を検討することを、リバプール大学のAlan Harding教授を議長とする「独立レビューパネル」に委託した。パネルは2014年6月に報告を行った。それは、HSEがその料金を「収入を得るためだけの、現金輸送手段」として利用したことを示唆する「説得力のある証拠はない」と結論づけた。
92. 認可アスベスト除去作業を行うために認可を受けた業者が支払った認可料には監督費用のための要素も含まれていることから、彼らに「介入料」を請求することはできない。Darren Evans氏は、HSEは、認可アスベスト除去の件で追加的料金を稼ぐことはできないことを認めたが、HSEの業務のその他の領域と比較して、そのことがHSEの監督活動の意欲を削ぐことになったかどうかはわからない。Gill Reed氏は、執行活動減少の理由の一部は、実際には、Gaffham卿の2010年の報告書「コモンセンス、コモンセーフティ」によって促進された安全衛生政策におけるより広いシフトを反映しているかもしれないと示唆した。この報告書は、Reed氏が「これらの建物における今日の現実のアスベスト・リスク」と呼ぶものにもかかわらず、事務所や学校などの多くの建築環境を「ハザードの低い」職場と定義している。
93. Sarah Albon氏は、発行された執行通知の経時的減少は、部分的には遵守の改善によるものと考えていると述べた。しかし、彼女は、HSEが近年、執行活動の最初のステップである監督の実施を減らしていることも認めた。彼女は、これは監督官のキャパシティの減少と新人を訓練する必要があるためだと説明した。彼女は、介入料は、HSEが監督と執行のリソースをどこに投入するかをゆがめてはいないと述べた。彼女は、今後数年間に、「監督件数は再び増加するだろう」と予想した。彼女は、HSEは2022/23年度に、アスベスト規則のもとでの「管理義務」に具体的に焦点を置いた「さらに400件の監督を計画している」と付け加えた。
94. HSEは、政府からの資金提供の大幅な削減を経験してきた。助成金の減少は、介入「費用回収」モデルへの料金導入によって一部緩和されているとはいえ、これは認可アスベスト除去作業を対象を絞った監督に用いることはできない。それゆえ、HSEによるアスベスト執行活動が近年減少していることは驚くべきことではない。しかし、HSEの執行活動全体と比較した場合、この間にアスベスト規則の遵守状況が劇的に改善したという具体的かつ説得力のある証拠がないにもかかわらず、その減少の規模は顕著である。HSEは、アスベスト執行業務の最近の減少が、経験豊富な監督官を新人の訓練の支援にまわさざるを得ず、キャパシティが低下したことが一因であることを認めている。HSEは、2022/23年度にはアスベスト監督の数の増加が見込まれると言っている。これは歓迎するが、とりわけ政府のネットゼロ目標の達成が建物が更新されることによる重大なアスベスト曝露リスクにつながることから、長期的に持続させられる必要がある。
95. われわれは、HSEが、アスベスト管理規則の遵守に目標を絞った監督・執行活動の持続的増加を約束するよう勧告する。われわれの2020年6月の勧告を繰り返し、政府とDWP[労働・年金省]は、中期的に事業計画の増加を支援するためにHSEに十分な資金を提供することを確保すべきである。HSEはまた、この重要な役割を実行する人々について、最低限の知識、訓練またはその他の要件を特定する必要があるかを考慮しつつ、計画されている2022/23年度の義務保持者に対する監督計画から幅広い教訓を確認すべきである。

HSEの関与と行動キャンペーン

関係者の関与

96. アスベスト規則の遵守を促進する取り組みの一環として、HSEは以下のようなネットワークにも参加している。
- ・ HSEが主催する建設業諮問委員会 (CONIAC) とHSEが議長を務めるアスベスト・ネットワーク。CONIACの主な目的は、建設業におけるよりよい安全衛生の成果を確保することを目指した活動を促進することである。それには、建設業の労働組合、業界団体や専門職団体が含まれる。HSEは、アスベストは「Tackling Ill Health」ワーキンググループで議論されていると言う。2020年以来、CONIACは、政府が支援する業種リーダーシップの発揮を担う団体である建設業リーダーシップ評議会 (CLC) に対する労働安全衛生アドバイザーとして主導的な役割を担っている。
 - ・ アスベスト・ネットワークには、労働組合、専門認証機関、業界団体 (調査、分析、訓練、認可アスベスト除去)、その他の執行機関 (廃棄物と地方当局) 及び不動産管理業の代表が含まれる。HSEによれば、アスベスト・ネットワークは、アスベストに関する情報を交換し、建物内のアスベストの管理実務や技術的基準など、特定の課題に対処するワーキンググループをもっている。
 - ・ 国際標準化機構や欧州労働安全衛生パートナーシップなどの技術的・科学的ワーキンググループ。HSEは、イギリスでは、英国職業衛生協会のアスベスト評価・管理ファカルティや除染機器製造業連盟などと協力していると言う。
97. 教員労働道組合NASUWTは、「HSEはアスベスト問題について外部の関係者と連携している」が、「主な問題」は「執行活動の不足」であると述べた。アスベスト分析・コンサルタント協会も、真の変化は「執行を通じてしか実現することはできず、これがまさにリソースのために起きていない」と述べた。英国職業衛生協会は、「HSEの関係者との連携は模範的であり、他の規制当局がばらばらに見えるほどだ」と言った。しかし、他の者と同じように、同協会も、「問題は、致命的な健康曝露…に対処するためにHSEが利用できるリソースが非常に少ないことだ」と述べた。

キャンペーン活動

98. HSEは、広告キャンペーンも実施し、DfE [教育省] などの政府部局や自治体とも協力していると述べた。これらの介入は、意識を高め、アスベスト管理慣行を改善することを意図している。Graham O'Mahonyは、HSEのキャンペーンは「非常に成功してきた」と述べた。しかし、彼は、アスベスト曝露のリスクのある建築業者を対象とした「Hidden Killer [隠れた殺人者]」などのHSEキャンペーンが継続されていないことは「恥ずかしい」ことで、「おそらくリソースが減ったためだろう」と言った。GMB労働組合は、「Hidden Killer」などのキャンペーンが、「もっともリスクの高い職業の者の意識を高めるために多大な貢献をした」ことに同意した。Thompsons Solicitorsはわれわれに、それが終了した理由が何であれ、「Hidden Killer」は(その早すぎる終了まで) 成功する見込みがあったように思われると話した。
99. 複数の証人が、建物の義務保持者を対象としたキャンペーン活動の適切性について懸念を示した。Graham O'Mahony氏はわれわれに、アスベスト管理に関連した「一定のレベルの知識または意識をもたなければならないと義務保持者に強制し、または課す具体的な規制は存在していない」と話した。彼は、「独自の個人的評価に基づいて…人々が有能であると信じるのではなく、彼らが有能であることを確保するための、JSEによるキャンペーンまたはガイダンスをみたい」と述べた。IOSHも、「義務保持者の能力に対する監視はない」と述べた。アスベスト分析・コンサルタント協会は、「HSEのアスベスト・キャンペーン活動は停止され、その責任はIOSHなどの組織に委ねられた」と述べた。同協会は、「HSEは、アスベスト・リスクに関してより多くのことを行うための政治的闘いを行うことができなかつたようだ」と結論づけた。
100. Sarah Albon氏はわれわれに、HSEがソーシャルメディアを利用して行動に影響を与え続けていると話したが、「遠い存在に見えるリスクの深刻さと重要性を人々に理解してもらうことは非常に難しい」ことを認めた。彼女は、キャンペーン活動は理解を改善したことを示すことが多い—約10%—が、ソーシャルメディアの刹那的な性質は、「2年後や5年後にも」キャンペーン情報に基づいて行動しているかどうかを確認するために、「同じ人々を対象とした体系的な再調査」をHSEが行うことを妨げていると述べた。
101. HSEは、国内・国際的ネットワークへの参加を通じて、アスベストの危険性の理解、技術的知識の交換やアスベスト規制の遵守を促進している。HSEはまた以前は、アスベストに曝露する可能性の最も高い職業を対象にした大規模なキャンペーンに投資してきた。「隠れた殺人者」などのキャンペーンは成功したと広く評価されている。しかし、HSEは近年、このような行動的取り組みへの投資を減らしており、その理由は

リソースの不足にあるように見える。義務保持者を対象とした同様の介入がないと述べた証人もいた。例えばソーシャルメディアを通じた一キャンペーンを活動が続けることについて、HSEは、その長期的影響がどのようなものか確実なことは言えない。

102. HSEは、多様なメディアを活用し、また、アスベスト管理に関するより幅広い戦略の開発と同時進行させながら、様々なメディアを通じた持続的なキャンペーン活動に投資することを約束すべきである。どのメッセージとどの方法が義務保持者と職人の行動にもっとも大きな影響を与えるか検証するために、しっかりとした評価手法を採用すべきである。

5 アスベスト産業の規制

アスベスト作業と曝露限界

103. アスベストを管理する義務(第4条)に加えて、アスベスト規則はアスベスト関連作業に責任を負う者の法的義務も設定している。これらの義務は、使用者、労働者及び意図的にアスベストを攪乱する可能性のある作業を行う自営の人々、若しくは補助的な作業またはそのような作業を監督する者に適用される(第3条)。囲み3は、アスベスト産業で働くこれらの人々の主要な役割を示している。規則の重要な原則は、最初にアスベストの所在を特定するためのリスクアセスメントを実施することなしに、非居住用建物に対して、アスベストを攪乱する可能性のある作業が行われてはならないということである。

囲み3: アスベスト産業における主要な役割

調査者—アスベスト含有物質を特定するために施設を調査する「適切な訓練を受けた者」。調査者は、建物の義務保持者がアスベスト管理義務を果たすのを支援する。HSEは、「認証を受けた調査者を使用することを強く勧告」しているが、それは法的要求事項ではない。

認可アスベスト除去業者とその労働者—認可アスベスト作業を行うことをHSEから認可された業者。

分析者—認可アスベスト除去作業については、行われる作業の品質保証を完了するために、アスベスト分析者が指名されなければならない。これは4段階のクリアランス手続で、除去現場を建物の利用者に引き渡す前にアスベスト繊維レベルをチェックする大気検査が含まれる。この役割を果たすアスベスト分析者は、英国認証サービス(UKAS)—認証を受けていなければならない。分析者はまた、調査者のために、アスベスト含有物質のサンプリングを行うこともできる。

104. また、アスベスト規則とガイダンスは、アスベストが関わる作業中に超えてはならない大気中の繊維レベル(繊維/cm³)—「管理濃度」—も設定している。この限界値は、短時間曝露限界値とともに、アスベスト作業の分類の基準と作業を行うために必要な管理のレベル(例えば認可を受けた業者によって行われなければならないかなど)を定義する役割も果たしている。また、ガイダンスは、アスベスト現場をその利用者に引き渡す前に達成されなければならない、作業完了後の「クリアランス曝露限界値」も示している。アスベスト・ガイダンスは、これらの職業曝露限界値は大気中のアスベスト繊維の安全レベルを表すものではなく、目標は常に「合理的に実行可能な限り」低減することであることを明らかにしている。付録1は、現在イギリスで職業環境に適用されている繊維曝露限界値を示している。

アスベスト作業の分類

105. リスクアセスメントは、アスベスト含有物質が関わる除去作業が開始される前に実施されなければならない。高リスクと評価される作業は、認可を受けた業者によってのみ行われ、少なくとも作業を開始する14日前にHSEまたは他の執行当局に届け出られなければならない。これは、「認可作業」と呼ばれる。この分類にあてはまる作業は、作業中の大気中のアスベスト繊維濃度が「管理限界値」(0.1繊維/cm³)を超える可能性があるか、またはリスクの高いアスベスト含有物質が関わるという種類・規模のものである。
106. 「非認可作業」は、認可を受けた業者によって行われる必要はない。この作業は、短時間で、かつ、管理限界値を超えない散発的で低強度のアスベスト繊維曝露しか生じさせないものと予想されている。一部の

「非認可作業」は、「届出作業」に分類され、作業が行われることをオンラインで関係規制当局に届け出る必要性と記録を維持する必要性を含め、追加的な規制手続の対象となる。この第3の分類の作業については最低届出期間は設定されておらず、執行当局からの許可を待つ必要もない。

107. IOSHは、アスベストに関する認可作業の定義は「曖昧であり、専門家でないアスベスト除去作業者をリスクにさらす可能性がある」と述べた。IOSHは、アスベスト含有物質が関わる作業を開始する前に、「何が短時間で、何がそうでないかを言うのはかなり難しい」と言う。IOSHは、義務保持者が警戒的なアプローチをとって、不確実性がある場合には認可を受けた業者に委託する場合もあるが、認可を受けた業者を「本当は使用すべきであるのにまったく使わない」場合もあると言った。IOSHはわれわれに、認可作業と非認可作業の区別をより明確にする必要があると話した。
108. 安全衛生コンサルタント会社であるEthos Environmental Ltd社長のBrian Gardner氏は書面による証拠のなかで、「もっともリスクのある人々はいまなお、認可作業であれ、非認可作業を行っているより広い建築業であれ、活発にアスベスト関連作業を行う者たちである」と述べた。彼は、非認可作業を行う者は、「彼らの実際の曝露リスクの信頼できる継続的評価に関して、ほとんど何の支援も受けていない」と述べた。英国職業衛生協会は、相対的に小さな建設業、エネルギー・保温業者や廃棄物処理業者も対象とした、「信頼できる監視」体制が必要であると述べた。
109. また、われわれは、アスベスト規則のもとで「届出作業」でもある「非認可作業」の分類に関する懸念も聞いた。Darren Evansは、HSEが受け付けた非認可アスベスト作業に関する情報をどのように扱っているかについて、ほとんど明らかになっていないと述べた。彼は、「HSEがこうした人々や彼らの能力をチェックしているか、また現場を訪問しているか、私にはわからない」と言う。彼はわれわれに、分析者は「こうした非認可現場に行ってチェックすることも、何らかの監視を行うことも義務づけられていない」と話した。Graham O'Mahony氏はわれわれに、欧州連合の要求事項によって促された、2012年規則へのアスベスト物質の第3の分類(届出非認可作業)の追加は、「事態を一層混乱させた」と話した。彼はまた、HSEが届け出られた情報をどのように利用したか知らないし、こうした場合で規制当局がアスベスト除去前に現場訪問を行ったとは思えないと述べた。
110. Curran教授はわれわれに、アスベスト作業の第3の分類をもっている「もっとも重要な理由」は、建築環境におけるアスベストの偏在性を踏まえて「リスクベースの視点」を反映させることだと話した。その後の書面による証拠のなかでHSEは、「これらの[非認可作業の]届出のどれだけが直接監督につながったかについての数字はもっていない」が、「今後の介入に役立つ」ために収集した情報を使っていると述べた。HSEはまた、その焦点は、認可作業を監督することにあるが、定期的な監督の一環として非認可作業の一部も評価しているとも述べた。
111. 現在イギリスでは、一部のアスベスト除去作業は認可を受けた業者によって行われる必要はないが、この一部には作業を開始する前にHSEに届け出る必要があるものもある。この作業の3分類は混乱を招くものであり、その価値も疑問視される。分類の数を減らすとともに一場合によっては、予想されるアスベスト繊維曝露に関する管理基準をさらに厳しくすることにより、または認可作業から除外されるアスベスト物質の種類と条件を減らすことにより一認可業者によって行われなければならないアスベスト除去の割合を多くすることが、想定外の曝露の減少と廃棄慣行の改善につながる可能性がある。しかし、認可業者を使用する要求事項を拡大することが意図しない結果を招くかもしれないリスクはあり、何らかの変更は慎重に検討される必要がある。HSEは、現在のアスベスト作業の分類の利点を評価するために、アスベスト規則の5年ごとのレビューを活用すべきである。
112. われわれは、HSEが、アスベスト管理規則の2022年法定レビューの一環として、現在のアスベスト作業の分類をどのように統合、厳格化及び簡素化できるか検討するよう勧告する。レビューでは、変更に伴う正味の行動への影響と費用を慎重に評価すべきである。

質と独立性

113. HSEのアスベストに関する規制モデルは、安全慣行を確保するために、アスベスト産業に大きく依存している。Kevin Bampton教授はわれわれに、「HSEを非常に尊敬している」が、アスベスト産業を監視するためには、「リソースが非常に限られており」、「キャパシティがあまりない」と話した。彼は、そのため、HSEは「産

業に依存しており、産業はその依頼人の」支払う意欲と…依頼人が物事を進めたいと望む緊急性に「依存している」と述べた。Bampton教授によれば、それゆえ、「誰もがリスクの回避[と]費用の削減のために可能な限りアスベストと評価を安く行うことを望んでいる」状況において、重大な品質リスクを緩和するのに役立つ管理が実施されていることが重要である。

調査の質

114. アスベスト規則は義務保持者に、アスベスト含有物質を特定・評価するために、彼らに代わってアスベスト調査を行う第三者を指名することを許している。アスベスト規則に付随する承認実施基準は、義務保持者は、「調査を行うために…調査者が認証を受けていることをチェックすることにより」、彼らの適切性を評価することができるとしている。HSEの実施基準は、「[UKAS—]認証を受けた調査者を使用することを強く勧告」しているが、これを義務づけはしていない。その一方で、実施基準は、認可アスベスト作業後に現場クリアランス証明と物質の分析に関わる分析者はUKAS—証明を受けていなければならないと言っている。
115. HSEが明確に勧告しているにもかかわらず、Darren Evans氏によれば、「どんな老人でも出かけて、調査を行うこともできる」状況が続いているという。彼は、他方で、彼の分析者メンバーは「UKASにより認証されていなければならない」、また、「監査を受けていなければならない」と述べた。彼は、「競争の場はまったく公平ではなく」、これは「正される必要のあることのひとつである」と付け加えた。英国職業衛生協会も、アスベスト調査者の質と義務保持者に代わって業者によって行われる報告についての懸念を表明した。同協会は、これらは、「チェックボックス式の作業とみなされているかもしれず」、それが義務保持者をリスクと機会を完全に知らされないままにしている。同協会は、これらの報告についての国家規格は、「義務保持者、アスベスト除去業や規制当局を支援する」だろうと言った。
116. 口頭による証拠のなかでSarah Albon氏は、全体的アスベスト規制体制についてHSEが監視しているにもかかわらず、なぜアスベスト規則が分析者にUKAS—認証を受けているべきことを要求し、調査者に要求していないのかについて、「われわれはおそらくUKASに聞かなければならないだろう」と言った。その後、HSEは、「2004年頃」に調査者の認証について検討したが、非規制的選択肢の方が負担は少ないと判断して、実施に至らなかったと説明した。HSEは、その後の自主的な認証制度は、参加者が少なく、成功しなかったと付け加えた。HSEは、調査者の能力は「HSEにとって重要な問題として残っており」、認証は「この領域における何らかの将来の取り組みの一部として検討される可能性がある」と述べた。

分析者の独立性

117. 分析者は、アスベスト含有物質に関わる作業後の完了後に、大気サンプリングを行うことを委託される。これは、建物の利用者に引き渡される前に、現場にアスベストがない状態であることをチェックするためである。アスベストに関する分析者ガイドは、現場のクリアランス証明を提供する分析者は、「施設の管理において、資金供給において独立的であって、建物の所有者または占有者(すなわち建物の依頼者)から雇われる」ものであることが「強く勧告される」としている。Kevin Bampton教授はわれわれに、実際には「請負業者が分析者を指名することがきわめて多く」、これは「不健全な潜在的関係」であると話した。分析業界を代表するDarren Evans氏はこれを、分析者は「[除去業者から]支払ってもらって宿題を採点している」ようなものと表現した。彼は、分析者は「圧力にさらされる可能性があり」、「われわれが作業の品質チェックのために分析者の指名を分離するまでは…現実にはないとしても、つねに利害の対立があると考えられるだろう」と述べた。
118. 自身がコンサルタントでもあるBrian Gardner博士は、以下のように述べた。
- 「この繊維計測サービスを提供している分析所が、その性能が監査を受ける対象である組織—認可を受けた業者から雇われ、支払われていること」に気づいている者はわずかである。業者は、「自分の宿題を採点している」とまではいかないかもしれない—が、明らかに採点する者の財布の紐をしっかりと握っている。
- この結果は、(かつてなく厳しく、より規範的なガイダンスとUKAS—認証システムを通じて)除去業者と分析者の関係を取り締まろうとする多大な努力にもかかわらず、前者が、(それがプロジェクトの遅延や商業的損失につながるかもしれない場合に)検査や分析作業に完全な厳密さを適用することを、分析者に非公式に思いとどませようとするのがあまりにも多いということである。
- […]残念ながら、業界には、いまだに悪習や不正、誘因が蔓延しており、HSEが対処できないように思

われる部屋のなかにいる象である…」

119. Gardner博士は、この解決策は、除去業者から独立した検査分析者と分析所を指名することを、義務保持者の義務にすることでであると述べた。Sarah Albon氏はわれわれに、「様々な検査で」分析者による「過少採点」を示す「何らかの兆候や示唆を見たことはない」と話した。彼女は、HSEは、認可を受けた除去業者は「圧倒的に正しい基準で作業しており」、彼らは「手抜きに加担するような分析者をみつけようとしているわけではない」と確信していると話した。にもかかわらず、2015年に実施されたHSE独自の分析者への監督計画は、分析者による分析の質と独立性についてこの専門職の間にくらかの懸念があることを明らかにしており、分析者の約4分の1が常にまたはほとんど認可アスベスト業者から委託されていた。
120. アスベスト調査者は、義務保持者が施設内のアスベストを特定・管理するのを支援するうえで重要な役割をもっている。われわれは、調査者の質のばらつきに関する懸念を聞いた。アスベスト調査者についての規制・品質要件がなぜ、UKAS[イギリス認証機関認定審議会]の認証を受けていなければならない分析者についてよりも厳しくなくてよいのか、われわれには明確でない。
121. 認証を受けていなければならないという要件にもかかわらず、認可を受けたアスベスト請負業者がその作業のチェックを自らの分析者に委託するのを許している規制上の仕組みによって、分析者の業務は支障をきたされ続けている。われわれは、現在のモデルがこの重要な品質チェックの独立性を損なっているという気がかりな説明を、いくつかの情報源から聞いた。証人はわれわれに、基準を改善させる簡単な方法のひとつは、すべての状況において分析者を雇うことを、建物所有者または依頼者に対する要求事項にすることだろうと話した。
122. われわれは、HSEが、認可された認証機関による認定を受けているべきことを、アスベスト調査を行うすべての人々の要件にするよう勧告する。われわれはまた、HSEが、施設に対して行われるアスベスト作業のチェックを認証を受けたアスベスト分析者に委託することを建物所有者または占有者に対する法的要求事項にすること、またさらに拡張して、アスベスト除去業者がそれを行うことを違法とするものの影響を評価するよう勧告する。

アスベスト曝露の抑制

123. 現在、欧州では、アスベストに関する規制枠組みを強化する必要があるかどうかについて広範な議論が行われている。これに関して—欧州連合及び国レベルで—アスベスト関連作業を行う者についての繊維曝露限界値を引き下げる提案がなされている(イギリスの曝露限界値に関する付録1と、われわれの調査の一環として手配した欧州の3つの国に関する付録2参照)。2021年10月に欧州議会は、欧州委員会に対して「すべてのアスベストの除去のための欧州戦略」を示すよう要求し、EU全体の職業曝露限界値を0.001繊維/cm³に引き下げることを勧告した、雇用・社会問題委員会の決議を採択している。欧州委員会の2022年の計画には、アスベストに関する管理を強化することを意図した政策措置が含まれるものと予測されている。一部の国はすでに、アスベストについてより低い曝露限界値を採用している。例えば、Burdorf教授はわれわれに、オランダは、「リスクを許容…せず…社会的決定に基づいた、非常に厳しい職業上の…曝露限界値」を採用していると話した。
124. 英国職業衛生協会の支援を受けた専門家団体であるアスベスト評価・管理協会は、職業限界値の引き下げは、「意図しない結果をもたらす可能性があり」、「より費用と時間のかかる測定方法を要求する」可能性があると言ってきた。とりわけ、彼らが懸念しているのは、曝露限界値の強化が、意図せずに、労働者の曝露の監視を減らし、違法なアスベスト含有物質の処理を増やす可能性である。Curran教授はわれわれに、欧州の一部における職業限界値を引き下げる動きは、「現実世界」の行動に基づいたものではないかもしれないと話した。彼は、それは「理論的な構成」に頼るといよりも、「リスカー・ハザードの問題のバランスをとること」とアスベスト関連作業を行う人々について可能性のある曝露のパターンについて「現実的に考えること」であると述べた。Sarah Albon氏も、イギリスは欧州の多くの地域と比較して「アスベスト使用量が著しく多く」、これは、曝露限界値やより広いアスベスト政策に関する決定における関連する考慮事項であると述べた。

電子顕微鏡の利用

125. 大気中のアスベスト繊維の濃度は顕微鏡を使用して計測される。現在、HSEは、アスベスト繊維計測に世界保健機関(WHO)位相差顕微鏡(PCM)の使用を求めている。「Airtight on Asbestos」キャンペーンは、

PCMの倍率の限界は、アスベスト含有物質が関わる作業完了後の現在の測定閾値である、0.01繊維/cm³を超える解像度を計測できないことを意味していると言ってきた。UKAS認証を受けた調査・分析機関であるSOCOTEC Asbestos Limitedは、その見解では、このことは、アスベスト分析者が「合理的に実行可能な限り低く」繊維曝露を低減するという基本的な規制要求事項を現実には満たしていないことを意味していると述べた。透過型電子顕微鏡(TEM)や走査型電子顕微鏡(SEM)を含め、他の顕微鏡技術が利用可能である。「Airtight on Asbestos」キャンペーンは、TEM分析は時々言われるほど高価ではないと言い、1サンプル当たりの費用を約80.335ユーロと推計した、フランスのアスベスト・コンサルタントITGAによるデータを紹介した。

126. HSEは、電子顕微鏡が、ひるがえって「分析上のアドバンテージ」をもつ、より粒の細かい分析と「解像度の向上」を可能にし得ることを認めている。しかし、HSEは、電子顕微鏡は、部分的にはイギリスにおける限られた分析所のキャパシティのゆえに、「はるかに高価」で、「実用性が低い」と言う。Curran教授はわれわれに、「われわれは、人々が…除去プロセスから何らかの繊維をみつけた場合に、何をするかについて迅速な決定をするのを…可能にすることを望んでいる」から、アスベスト除去後にPCMの使用を勧告し続けていると話した。彼は、電子顕微鏡技術はすぐに結果を提供することができず、これは人々が「迅速な介入をすることが可能でない」ことを意味していると言う。にもかかわらず、Curran教授は、研究目的には電子顕微鏡が重要であり、アスベスト除去作業者の曝露を調査したHSEの最近の分析で使用されたことは認めた。
127. HSEは、アスベスト・リスクを管理し、証拠のバランスを評価し、アスベスト曝露と行動の職場パターンを理解するための独自の研究を委託するアプローチの国際的進展を監視するうえで重要な役割をもっている。欧州における進行方向は、アスベスト規制の強化と、電子顕微鏡技術の使用の増大に依拠した曝露限界値の低減に向かっている。これらの変化は、除去の時期と方法を含め、アスベストを管理するやり方に実践的・金銭的影響を与えるかもしれない。HSEは、欧州における進展は、必ずしもアスベスト曝露の現実世界での経験に基づくものではないかもしれず、より現実的なアプローチが正当化されると言っている。また、イギリスにおける問題の一部は、アスベストが広く広がっていることだと、われわれに話した。われわれの懸念は、いまずぐ現実的なものだけを優先するアスベスト規制政策は、長期的に相対的に貧弱な健康基準とより高い費用を許容するリスクがあるということである。
128. われわれはHSEに、アスベスト管理規則の現在のレビューに、欧州におけるよりアスベスト職業曝露限界値をより厳しくする動きについての徹底的な書面評価を含めるよう勧告する。費用と便益を十分に考慮に入れたうえで、それらのイギリスへの適用を慎重に検討すべきである。イギリスにおけるアスベストの遺産の規模が、相対的に貧弱な健康基準を許容する理由とみられないことを確保すべきである。

結論と勧告

はじめに

1. アスベスト関連疾患は、現代の最大の職場惨劇のひとつである。20世紀におけるアスベストの大量使用が、何千もの死を引き起こしている。20世紀半ばから後期にかけての極端な曝露は過去のものとなったかもしれないが、その遺産はいまも生き続けている。アスベストはいまも多くの建物に残っている。現在のアスベスト規制の5年ごとの法定見直しは、規制枠組みとこれに対するHSEの貢献—が可能な限り効果的に機能しているかどうか評価する絶好の機会である。(段落14)
2. われわれは、HSEと政府が、アスベスト規制とアスベスト管理に対する長期的アプローチの迅速な実施後レビューの参考情報として、われわれの報告書の結論と勧告を活用するよう勧告する。(段落15)

今日のアスベスト・リスク

3. アスベスト使用に対する漸進的な制限の賦課と1999年のその最終的禁止以降になされた進展は、決して満足できるものではない。建物の建材からいままなおアスベストが飛散している程度を理解することが依然としてきわめて重要であり、様々な分析方法を必要としている。過去の肺内繊維の測定結果は、1960年代後半に生まれた人々については、中皮腫の生涯リスクが大幅に低いことを示している。1980年代後半に生まれた人々については、リスクはさらに低いと思われるが、試料の数が少なく、曝露のパターンは時とともに、また

人々によって大きく異なる可能性がある。(段落29)

4. 中皮腫死亡の相対リスクに関する最近のHSEのデータは、最終職歴が教育・教師であった女性についての率の上昇を示している。しかし、死亡診断情報の限界は彼らの死亡の原因を理解するうえで鍵となるかもしれない—これらの人々の過去の職歴がわからないことである。さらに、アスベスト関連疾患が発症するまでの長い潜伏期間は、相対職業リスクに関するHSEのデータは、今日の労働環境におけるアスベスト曝露についてはほとんど教えてくれないことを意味している。われわれは現在のレベルについて比較的わずかしら知らないが、心配なことに、職場や家庭における最近の曝露源について、数人の情報源から説明を聞いた。われわれの見解は、非居住用建物における現在のアスベスト曝露レベルに関する証拠を構築するためのHSEの努力は相対的に断片的だということである。データ収集と現在の曝露レベルの評価のための、より体系的なアプローチが必要である。(段落30)
5. われわれは、HSEが、様々な計測・試料採取技術を用い、また、国際的経験・アプローチを参考にして、非居住用建物における現在のアスベスト曝露の体系的測定のための堅固な研究枠組みを開発・実施することを勧告する。学校その他の公共建物における曝露測定に、十分な配慮が与えられるようにすべきである。われわれは、HSEが、2022年10月までにその枠組みを公表し、その後たびたび結果を作成するよう勧告する。(段落31)
6. われわれはまた、政府が、死亡診断に記録される職業情報を改善する機会を調査することを勧告する。(段落32)

アスベスト管理への戦略的アプローチ

7. 2012年アスベスト管理規則のもとでは、良好な状態で攪乱されそうにないアスベスト含有物質は、建物の義務保持者はその場所[in place]に残しておくことができるとされている。HSEが認めているように、アスベストを含有する建物は永遠に残るわけではないが、われわれは、これらの物質の一部がどれくらい長く、攪乱されず、損傷されずに残るのか知らない。TUC[労働組合会議]を含め一部の人々は、より強力なアスベスト除去プログラムを要求している。彼らは、現行の管理の方針は常に一次的な解決策であり、請負業者その他による想定外の攪乱は常に起こると主張している。彼らは、現在の体制は、アスベスト除去の費用に直面したときに、悪質な義務保持者に見て見ぬふりをする柔軟性を与えすぎていると考えている。(段落49)
8. しかし、大規模な除去にはリスクと不確実性がつきものである。にもかかわらず、HSEは、除去の費用と便益をよりよく理解し、より安全な除去のための選択肢を評価するための研究への投資を怠ってきた。ネットゼロ目標への対応として、建物の改修が劇的に増加すると予想されることは、今後数十年間に、より多くのアスベスト含有物質が攪乱され、それによって費用—便益分析も変化するであろうことを意味している。アスベスト管理を個々の義務保持者に委ねる一連の規制に依存するだけでは不十分である。科学的、疫学的、財政的及び行動学的観点から何が最良であるかの証拠のうえに構築された、長期的アスベスト除去のための政府横断的かつ「システム全体にわたる」戦略が必要である。(段落50)
9. [労働・年金]大臣とHSEはわれわれに対して、イギリスの建物からアスベストを徐々に安全に除去していくことが目標だと話した。われわれはその目標に同意するが、HSEも政府も、これを達成するための明確かつ包括的な戦略をはっきりと話さなかったことを大変残念に思っている。政府の目標に見合う十分に開発された長期的な計画、費用と便益の分析の上に構築され、より広範な政府の政策と統合されたものがないのである。さらに、政府はこれまで、すべてとは言わないまでも、ほとんどのアスベストを除去するための明確な時間枠を設定することによって、その意図を知らしめることに失敗している。(段落51)
10. われわれは、40年以内に、非居住用建物からアスベストを除去する期限をいまこそ設定することを勧告する。政府とHSEは、まずもっともリスクの高いアスベストを除去すること、及び学校を含めもっともリスクの高い環境からの除去に焦点を置いた、これを達成するための戦略的計画を策定・公表すべきである。この計画は、まず第一に、関係する費用と便益を考慮しつつ、より安全なアスベストの除去・廃棄に関する証拠を迅速に改善することを約束すべきである。それは、ネットゼロ目標やより広範な廃棄物管理戦略と関連した建物環境の改善提案と統合—及びそれを全面的に考慮に入れるべきである。(段落52)
11. われわれは、アスベスト繊維の定期的測定のために大気測定の使用の大幅な拡大が必要であるということに納得していない。そのようなモニタリングは、アスベスト除去作業後の現場の評価や、潜在的に、例えばア

スベスト含有物質が損傷または隠されている場合の管理上の判断に役立てるうえで、明らかに重要な要素である。また、繊維の飛散を測定する体系的かつ慎重にサンプリングされた研究計画の一部としても重要な役割をもっている。にもかかわらず、定期的な運用目的のためには、われわれが聞いた意見のバランスは、定期的な目視検査を引き続き優先すべきであるというものだった。(段落62)

12. われわれは、HSEがイギリス及び権限を委譲された政府内の関係者と協力して、定期的なアスベスト繊維の環境大気測定に関連した証拠のレビュー・共有を継続するよう勧告する。われわれは、HSEが12か月以内に、これらの開発に関する政府の最新の評価に関する情報を書面で知らせるよう求める。(段落63)
13. 建物内のアスベストに関する情報は、義務保持者から使用者・請負業者への伝達が不十分であることが多い。アスベストに関する情報を含めた調査・管理計画が、常に最新の利用可能な文書として維持されているとは限らない。アスベスト・リスクに関するコミュニケーションを改善するためにデジタル技術を活用する機会が失われようとしている。(段落66)
14. われわれは、建物の請負業者・使用者にアスベスト情報・リスクを伝達する義務保持者の義務を明確にするために、HSEが義務保持者とともに取り組み、また彼らを手引きするよう勧告する。われわれはまた、HSEが政府内の他の部局と協力して、建物の管理及びパンデミックへの保健対応におけるデジタル技術の利用からの教訓を活用して、建物内のアスベストに関する情報の伝達・利用の方法の改善に資金援助するよう勧告する。(段落67)
15. 建物の義務保持者がアスベスト管理規則の要求事項を遵守しているかどうかは、ほとんど知られていない。HSEは、その監督計画からいくらかのデータを収集しているものの、アスベストを含有する非居住用施設のごく一部をカバーしているにすぎない。HSEは、アスベストに関する情報の一元的登録がよりよい遵守データを提供するかどうか疑問視している。われわれの見解は、データの一元的報告の実施は、場合によっては、データが一元的に共有され、外部レビューの対象になるかもしれないと知っていれば、義務保持者はその施設内のアスベストについて調査を委託し、記録を更新するだろうというものである。その結果得られたデータベースは、執行活動のためのサンプリングの枠組みを提供するとともに、リスクに基づきかつ対象を絞った執行アプローチを引き出すために分析することができるだろう。また、アスベストの遺産を管理するための長期的戦略的アプローチを支援する重要な背景データも提供するだろう。しかし、われわれは、中央登録の開発を主導するのは政府デジタルサービスなど政府内の他の部門であり、このコンセプトは慎重に検証する必要があることは認めている。(段落82)
16. われわれは、HSEが政府内の他の部門と協力して、所在と種類を記述した、非居住用建物内のアスベストの一元的デジタル登録を開発するよう勧告する。まず最初に、一元的登録のコンセプトは、学校や病院などの公共建物のアスベスト・データを使って検証することができる。一方でわれわれは、HSEが、義務保持者がアスベスト規則に基づく義務を実際にどの程度遵守しているか確認するための監督計画を補足する調査研究を実施することも勧告する。(段落83)

HSEによる執行・キャンペーン

17. HSEは、政府からの資金提供の大幅な削減を経験してきた。助成金の減少は、介入「費用回収」モデルへの料金導入によって一部緩和されているとはいえ、これは認可アスベスト除去作業を対象を絞った監督に用いることはできない。それゆえ、HSEによるアスベスト執行活動が近年減少していることは驚くべきことではない。しかし、HSEの執行活動全体と比較した場合、この間にアスベスト規則の遵守状況が劇的に改善したという具体的かつ説得力のある証拠がないにもかかわらず、その減少の規模は顕著である。HSEは、アスベスト執行業務の最近の減少が、経験豊富な監督官を新人の訓練の支援にまわさざるを得ず、キャパシティが低下したことが一因であることを認めている。HSEは、2022/23年度にはアスベスト監督の数の増加が見込まれると言っている。これは歓迎するが、とりわけ政府のネットゼロ目標の達成が建物が更新されることによる重大なアスベスト曝露リスクにつながることから、長期的に持続させられる必要がある。(段落94)
18. われわれは、HSEが、アスベスト管理規則の遵守に目標を絞った監督・執行活動の持続的増加を約束するよう勧告する。われわれの2020年6月の勧告を繰り返し、政府とDWP[労働・年金省]は、中期的に事業計画の増加を支援するためにHSEに十分な資金を提供することを確保すべきである。HSEはまた、この重要な役割を実行する人々について、最低限の知識、訓練またはその他の要件を特定する必要があるかを考慮しつ

つ、計画されている2022/23年度の義務保持者に対する監督計画から幅広い教訓を確認すべきである。(段落95)

19. HSEは、国内・国際的ネットワークへの参加を通じて、アスベストの危険性の理解、技術的知識の交換やアスベスト規制の遵守を促進している。HSEはまた以前は、アスベストに曝露する可能性のもっとも高い職業を対象にした大規模なキャンペーンに投資してきた。「隠れた殺人者」などのキャンペーンは成功したと広く評価されている。しかし、HSEは近年、このような行動的取り組みへの投資を減らしており、その理由はリソースの不足にあるように見える。義務保持者を対象とした同様の介入がないと述べた証人もいた。例えばソーシャルメディアを通じた一キャンペーンを活動を続けることについて、HSEは、その長期的影響がどのようなものか確実なことは言えない。(段落101)
20. HSEは、多様なメディアを活用し、また、アスベスト管理に関するより幅広い戦略の開発と同時進行させながら、様々なメディアを通じた持続的なキャンペーン活動に投資することを約束すべきである。どのメッセージとどの方法が義務保持者と職人の行動にもっとも大きな影響を与えるか検証するために、しっかりとした評価手法を採用すべきである。(段落102)

アスベスト産業の規制

21. 現在イギリスでは、一部のアスベスト除去作業は認可を受けた業者によって行われる必要はないが、この一部には作業を開始する前にHSEに届け出る必要があるものもある。この作業の3分類は混乱を招くものであり、その価値も疑問視される。分類の数を減らすとともに一場合によっては、予想されるアスベスト繊維曝露に関する管理基準をさらに厳しくすることにより、または認可作業から除外されるアスベスト物質の種類と条件を減らすことにより一認可業者によって行われなければならないアスベスト除去の割合を多くすることが、想定外の曝露の減少と廃棄慣行の改善につながる可能性がある。しかし、認可業者を使用する要求事項を拡大することが意図しない結果を招くかもしれないリスクはあり、何らかの変更は慎重に検討される必要がある。HSEは、現在のアスベスト作業の分類の利点を評価するために、アスベスト規則の5年ごとのレビューを活用すべきである。(段落111)
22. われわれは、HSEが、アスベスト管理規則の2022年法定レビューの一環として、現在のアスベスト作業の分類をどのように統合、厳格化及び簡素化できるか検討するよう勧告する。レビューでは、変更に伴う正味の行動への影響と費用を慎重に評価すべきである。(段落112)
23. アスベスト調査者は、義務保持者が施設内のアスベストを特定・管理するのを支援するうえで重要な役割をもっている。われわれは、調査者の質のばらつきに関する懸念を聞いた。アスベスト調査者についての規制・品質要件がなぜ、UKAS[イギリス認証機関認定審議会]の認証を受けていなければならない分析者についてよりも厳しくなくてよいのか、われわれには明確でない。(段落120)
24. 認証を受けていなければならないという要件にもかかわらず、認可を受けたアスベスト請負業者がその作業のチェックを自らの分析者に委託するのを許している規制上の仕組みによって、分析者の業務は支障をきたされ続けている。われわれは、現在のモデルがこの重要な品質チェックの独立性を損なっているという気がかりな説明を、いくつかのソースから聞いた。証人はわれわれに、基準を改善させる簡単な方法のひとつは、すべての状況において分析者を雇うことを建物所有者または依頼者に対する要求事項にすることだろうと話した。(段落121)
25. われわれは、HSEが、認可された認証機関による認定を受けているべきことを、アスベスト調査を行うすべての人々の要件にするよう勧告する。われわれはまた、HSEが、施設に対して行われるアスベスト作業のチェックを認証を受けたアスベスト分析者に委託することを建物所有者または占有者に対する法的要求事項にすること、またさらに拡張して、アスベスト除去業者がそれを行うことを違法とすることの影響を評価するよう勧告する。(段落122)
26. HSEは、アスベスト・リスクを管理し、証拠のバランスを評価し、アスベスト曝露と行動の職場パターンを理解するための独自の研究を委託するアプローチの国際的進展を監視するうえで重要な役割をもっている。欧州における進行方向は、アスベスト規制の強化と、電子顕微鏡技術の使用の増大に依拠した曝露限界値の低減に向かっている。これらの変化は、除去の時期と方法を含め、アスベストを管理するやり方に実践的・金銭的影響を与えるかもしれない。HSEは、欧州における進展は、必ずしもアスベスト曝露の現実世界での

経験に基づくものではないかもしれず、より現実的なアプローチが正当化されると言っている。また、イギリスにおける問題の一部は、アスベストが広くいきわたっていることだと、われわれに話した。われわれの懸念は、いまずぐ現実的なものだけを優先するアスベスト規制政策は、長期的に相対的に貧弱な健康基準とより高い費用を許容するリスクがあるということである。(段落127)

27. われわれはHSEに、アスベスト管理規則の現在のレビューに、欧州におけるよりアスベスト職業曝露限界値をより厳しくする動きについての徹底的な書面評価を含めるよう勧告する。費用と便益を十分に考慮に入れたうえで、それらのイギリスへの適用を慎重に検討すべきである。イギリスにおけるアスベストの遺産の規模が、相対的に貧弱な健康基準を許容する理由とみられないことを確保すべきである。(段落128)

付録1: アスベスト曝露限界値

- 1) イギリスで現在適用される職業環境における繊維曝露限界値は、以下のとおりである。
- ・ 継続した4時間の平均で**大気1立方センチメートル(cm^3)当たり0.1アスベスト繊維の曝露「管理限界値」**。この値は、アスベスト規則のもとでシ余社が従う必要のある慣行を決定するために重要である。例えば、アスベスト含有物質が代わる作業が認可を受けている必要があるか(及び当該作業ができる者に対する追加的制限の対象となるかどうか、また、労働者に対して呼吸保護具提供する必要があるかどうか、を決定するのに役立つ。
 - ・ **大気 1cm^3 当たり0.6アスベスト繊維の「短時間曝露限界値」**。これは、アスベスト含有物質が関わる作業によるアスベスト繊維への曝露が散発的かつ低強度と認められるかどうかを決定するための閾値である。アスベスト側変わる作業が、リスクの低い物質(例えばアスベスト・セメント製品)であり、 0.1 繊維/ cm^3 の管理限界値を超えると予測されず、 0.6 繊維/ cm^3 の短時間曝露限界値に違反すると予測されない場合には、それは認可を受ける必要はなく、また、HSEによって認可された業者によって行われる必要はない。
 - ・ アスベスト含有物質が関わる作業完了とその後の現場清掃の後の、**大気 1cm^3 当たり0.01アスベスト繊維の「クリアランス限界値」**。現場を所有者/占有者に引き渡しクリアされる前に、この閾値未満のレベルが達成されなければならない。HSEの実施基準は、このレベルの達成は、「徹底的な目視による検査と合わせて、現場の清浄度の一次的指標」とみなされるべきであって、「受け入れることのできる永久的な環境レベルではない」と言っている。

付録2: 国際的アプローチ

- 1) 以下の表は、ドイツ[独]、オランダ[蘭]、フランス[仏]でとられているアスベストを規制するアプローチに関する詳細を示している。われわれの証人であるThomas Kuhlbusch教授(独)、Alex Burdorf教授(蘭)、Nicolas Bessot氏(仏)によって提供された追加的証拠に基づいている。われわれの調査を支援して下さったことに感謝する。

編注: 日本[日]の情報を追加した。

アスベスト政策・規制に責任のある政府の省・機関は？

英: 労働・年金省と安全衛生庁。鉄道道路事務所と地方自治体もアスベスト規制の執行に責任を負っている。

独: 連邦内務・コミュニティ省は、アスベスト作業に関係しない政策・規制制度に責任を負う。連邦労働・社会問題省は、アスベスト含有物質が関わる建設及び建物改修作業に関連した政策・規制制度に責任を負う。連邦労働・社会問題省とつながりのある連邦労働安全衛生研究所(BAuA)は、アスベストに関するものを含め労働安全規制に関して調査研究を実施し、政府諸省に助言する。連邦州は、アスベスト規制の執行に責任を負う。

蘭: 社会問題・雇用省。使用者、被用者と独立した専門家からなるオランダ社会経済評議会も助言を提供する。

仏: (建物作業が計画されていない場合)保健省。(アスベスト含有物質が関わるかもしれない建物作業が計画されている場合には)労働省。地域保健機関と地方分権化された労働監督官を通じてGeneral Management of Labourも規制の執行に責任を負う。企業の監査役も勘定証明の一部として役割を負う。

日: 厚生労働省・環境省ほか。

アスベストについての職業曝露限界値(繊維/cm³)は？

英: 0.1繊維/cm³の管理限界(0.6繊維/cm³の短時間曝露限界)。0.01繊維/cm³のアスベスト除去作業後に一般占有のために除去現場を引き渡す前のクリアランスレベル指標。

独: 0.1繊維/cm³(許容濃度)。0.01繊維/cm³(受入濃度)。ドイツでは、超えてはならない「許容[tolerance]」と達成されるべき「受入[acceptance]」を区別している。受入濃度の0.001繊維/cm³への引き下げを議論中。0.0005繊維/cm³(アスベスト除去作業後に一般占有のために除去現場を引き渡す前のクリアランスレベル指標)。

蘭: 0.002繊維/cm³(2017年1月以降)。規制は、使用者はアスベスト曝露レベルを「技術的に可能な限り低く」低減させることを求められることも明らかにしている。アスベストについての職業曝露限界値は法的拘束力がある(勧告ではない)。

仏: 0.01繊維/cm³。規制は、使用者はアスベスト曝露レベルを「技術的に可能な限り低く」低減させること、したがって職業曝露限界値を「十分に下回る曝露」を達成することを求められることも明らかにしている。0.005繊維/cm³(労働法典で参照されているアスベスト除去作業後のクリアランスレベル指標)。この限界値の0.002繊維/cm³への引き下げを議論中。

日: 0.15繊維/cm³。クリアランスレベル指標は設定されていない。

環境曝露限界値(繊維/cm³)は？

英: 環境限界値はない。

独: 環境限界値はない。

蘭: 0.0028繊維/cm³クリソタイル(白石綿)。0.0003繊維/cm³(アモサイトまたは茶石綿を含め)アンフィボル。想定外のアスベスト飛散における評価に用いられる「望ましい限界値」とされている。

仏: 0.005繊維/cm³。「それを超えた場合に建物の所有者が(アスベストを含有する一定の物質または製品を除去するなど)一定の措置を講じなければならない閾値」とされている。環境曝露限界値の0.002繊維/cm³への引き下げを議論中。

日: 環境限界値は設定されていない。

アスベストがみつかった場合にそのまま[in situ]残すことはできるか？

英: アスベストが良好な状態で、よく保護されていてかつ攪乱されそうにない場合には、アスベスト含有物質を建物内に残しておくことができる。

独: アスベストが損傷されておらず、堅固に埋め込まれ、アスベスト繊維の飛散が予期されない場合には、アスベスト含有物質を建物内に残しておくことができる。いったん取り扱い[handling]がされたら、アスベストは建物から除去されなければならない(何が「取り扱い」を構成するかはガイドラインで定義されている)。

蘭: アスベストが損傷されておらず、アスベスト繊維の飛散が予期されない場合には、アスベスト含有物質を建物内に残しておくことができる。飛散性物質から繊維が飛散するリスクがある場合、または建物が改修若しくは改造される場合には、アスベストは除去されなければならない。

仏: アスベストが損傷されておらず、(0.005繊維/cm³を超える)アスベスト繊維の飛散が予期されない場合には、アスベスト含有物質を建物内に残しておくことができる。アスベスト含有物質が劣化し、0.005繊維/cm³を超える飛散がある場合には、建物の所有者は曝露リスクを低減させることを求められるだろう。建物の要素の除去を含め建物作業が計画され、当該作業の範囲内にアスベストが存在する場合には、たとえそれがよい状態に合ったとしてもこのアスベストは除去されなければならない。アスベストをそのまま残すことが受け入れ可能と考えられる場合には、物質の分類に応じて、規則は建物の所有者に、その状態を評価するために少なくとも3年ごとにアスベストがレビューされているようにすることを求められるかもしれない。

日: 他国のような条件なしに、残しておくことができる—基本的に何らかの建物作業が計画されないと規制が発動されない。

非居住用建物の調査者は認証または認定されていないか？

英: 法的には公式の認証または認定は求められていない。

独: 法的には公式の認証または認定は求められていない。

蘭: 必要(「Ascertain」制度)。

仏：必要。(訓練提供者についての認証要件を含め)2つの認証のレベルがある。

日：2023年10月から厚生労働大臣が定める講習修了者でなければならないという規制が実施される。

非居住用建物にアスベスト管理計画は必要とされているか？

英：必要。

独：助言されているが、必要とされてはいない。

蘭：必要。建物の「リスク登録・評価」の一部として。

仏：必要。アスベスト技術ファイルの一部として。

日：必要とされていない。

非居住用建物で目視による調査に加えてアスベストの定期的大気測定が行われているか？

英：行われていない。大気サンプリングは、リスクアセスメント作業、及び、アスベスト含有物質が関わる作業完了後にクリアランスレベルが達成されていることをチェックするために使われる。

独：行われていない。大気サンプリングは、リスクアセスメント作業、及び、アスベスト含有物質が関わる作業完了後にクリアランスレベルが達成されていることをチェックするために使われる。

蘭：行われていない。大気サンプリングは、普通目視で発見された後のリスクレベルの評価のための使用に限られている。

仏：行われている。一部の範疇のアスベスト含有物質について、繊維値が0.005繊維/cm³未満であることを確保するために使用される。

日：行われていない。

アスベスト繊維の大気測定はいつ行われるか？このために定期的及び大部分の場合どのような顕微鏡技術が使用されるか？

英：位相差顕微鏡。

独：走査型電子顕微鏡がもっとも多く使用される方法。位相差顕微鏡も職場の大気中のアスベスト分析のために使用される。

蘭：「通常の状態」については位相差顕微鏡が使用される。走査型電子顕微鏡は「アスベスト除去のための全国アスベスト追跡システムへの届出が必要なリスクの高い状態」について使用される。

仏：透過型電子顕微鏡。

日：基本的に位相差顕微鏡。

非居住用建物のアスベストの全国登録が維持されているか？

英：いない。公共建物内のアスベストについての2つの全国登録。ーデジタル・アスベスト登録：試験運用中、オープンアクセスにしていない、テクニカル・ドローイング、等。ー小・中学校アスベスト登録：アスベスト情報を付けた学校建物のマップ、

独：いない。オープンアクセス。

蘭：いる。

仏：いない。

日：いない。

アスベストを除去する業者は認可[ライセンス]を受けていなければならないか？

英：必要ー0.1繊維/cm³の管理限界値または短時間曝露限界値を超えると予期される作業、若しくはアスベスト断熱板など一定のリスクの高いアスベスト含有物質が関わる作業について。不要ー管理限界値または短時間曝露限界値を超えないと予期される作業、若しくは例えば一定のアスベスト製品が関わる作業について。

独：必要。

蘭：必要。アスベストの量が少なく、リスクが低いと考えられる場合の一部の例外。

仏：必要。

日：認可[ライセンス]制度がない。

石綿対策全国連絡会議にぜひ御入会下さい

石綿対策全国連絡会議にぜひ御入会下さい。年間会費は、団体会員の中央単産が10,000円、その他団体が5,000円、個人会員が2,000円となっています(各「アスベスト対策情報」1部の代金を含む)。下記のバックナンバーは在庫のない場合もあります。

●アスベスト対策情報 No.44(2016年10月15日発行)

石綿対策全国連絡会議第28回総会／石綿健康被害救済法10年目の見直しに当たっての要望／総務省「アスベスト対策に関する行政評価・監視－飛散・ばく露防止対策を中心として－結果に基づく勧告(抜粋)」及び勧告に対するメモ／石綿健康被害救済法10年のアスベスト対策の見直しを求める集会の記録(阪本将英・専修大学教授／井上聡・首都圏建設アスベスト訴訟弁護団)／関西建設アスベスト訴訟大阪・京都地裁判決要旨／中央環境審議会・石綿健康被害救済小委員会関係資料

●アスベスト対策情報 No.45(2017年11月15日発行)

レイチェル・リジュンリム賞／石綿対策全国連絡会議第29回総会／首都圏建設アスベスト訴訟判決(2017年10月24日横浜地裁／2017年10月27日東京高裁)／海外団体共同書簡／アスベスト・公害・薬害・労災等被害者共同アピール／弁護士アピール／全国連結成30周年記念国際集会／(平成29年9月改定)石綿ばく露者の健康管理に係る試行調査計画書

●アスベスト対策情報 No.46(2018年8月1日発行)

石綿対策全国連絡会議第30回総会議案／山場を迎えた建設アスベスト訴訟の現状と課題／既存石綿対策 石綿規制の抜本的改正求めて／中皮腫サポートキャラバン隊活動報告／首都圏建設アスベスト訴訟東京高裁判決(2018年3月14日)／愛知淑徳学園中高教員中皮腫行政訴訟名古屋高裁判決(2018年4月11日)／通達:定年退職後同一企業再雇用の給付基礎日額／通達:中皮腫診療の通院費留意事項の徹底及び関連通達／国際情報

●アスベスト対策情報 No.47(2018年8月1日発行)

石綿対策全国連絡会議第31回総会議案／正念場を迎えた建設アスベスト訴訟の現状と展望(長谷川悠美)／大防法・石綿則の見直しと関連法規の抜本改正(外山尚紀)／築地市場解体工事におけるアスベスト対策(永倉冬史)／中皮腫サポートキャラバン隊活動の新たな展開(右田孝雄)／アスベスト被害、中皮腫患者の生き方(栗田英司)／追悼:栗田英司さん(患者と家族の会会報から)／国際情報(バルセロナ国際アスベスト被害者集会宣言/A-BANブラジル派遣団/A-BANジュネーブ派遣団)

●アスベスト対策情報 No.48(2020年8月20日発行)

石綿対策全国連絡会議第32回総会議案／石綿則・大防法改正と石綿全国連の意見／九州建設アスベスト訴訟第一陣福岡高裁判決／ベビーパウダー・タルクのアスベスト汚染問題／アジア・アスベスト禁止ネットワーク(ソウル会議／当初の設定と現在の状況・成果／10年間の活動)

●アスベスト対策情報 No.49(2021年9月15日発行)

石綿対策全国連絡会議第33回総会議案／特別報告「建設アスベスト訴訟の到達点、今後の闘いの課題」(清水謙一)／建設アスベスト訴訟の到達点(最高裁判決／原告団等声明／基本合意書／各高裁判決と最高裁判決(基本合意)との比較)／建設アスベスト給付金法／石綿被害救済制度研究会「緊急提言」／石綿含有製品禁止対策の強化(石綿則改正／施行通達)／欧州におけるアスベスト規制見直し協議開始(欧州委員会／欧州労連)

石綿対策全国連絡会議

〒136-0071 東京都江東区7-10-1 Zビル5階 全国安全センター内

TEL(03)3636-3882/FAX(03)3636-3881

中央労働金庫田町支店(普)9207561/郵便振替口座 00110-2-48167

名義は「石綿対策全国連絡会議」(振り仮名は「セキメンタイサクゼンコクレンラクカイギ」として下さい)