

既存アスベストの対策に関する法制度の現在

北 見 宏 介

はじめに

アスベスト／石綿¹⁾は繊維状の鉱物で、耐熱性や断熱性、また柔軟性、絶縁性などにすぐれた物質として幅広く産業的に重用されてきた。しかしその一方で、人体に対して強い有害性があり、石綿に曝露することによって各種の疾患を生じさせる。このため、「殺人粉塵 (Killer dust)」や「最悪の産業殺人者 (Worst industrial killer)」²⁾などとも呼ばれてきた。すでに周知のとおり、わが国でも多くの被害者を生じさせているほか、アスベスト疾患による世界の死者は数百万人にのぼるとの予測もあり、「まさに史上最大の産業災害」³⁾とも評されている。

このアスベスト問題と法(学)の関わり合いは、強いて区分けするならば、A. 被害が発生してしまった状況での、その被害者の救済の局面におけるものと、B. アスベスト自体についての対策・規制の局面に関するもの、がある。A. は、大阪府南西部の泉南地域の石綿工場の元労働者や周辺住民らによる泉南アスベスト訴訟⁴⁾や、石綿粉塵に曝露して疾患を生じ

-
- 1) アスベスト／石綿 (いしわた／せきめん) については、国の法令においては、石綿 (いしわた) と呼称されているが、本稿においては、特に区別をすることなく互換的に用いる。
 - 2) 参照、外山尚紀『これからの石綿対策』(大原記念労働科学研究所、2018年)2頁。
 - 3) 宮本憲一『戦後日本公害史論』(岩波書店、2014年)708頁。
 - 4) 上告審：最一小判平成26年10月9日民集68巻8号799頁。

た建設作業従事者らによる建設アスベスト訴訟⁵⁾等をはじめとした諸裁判や、石綿健康被害救済法・いわゆる建設アスベスト給付金法（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（令和3年法律第74号））による給付制度などが主に関わる。

他方 B. は、すでに使用されているアスベスト、すなわち既存アスベストについての法的な規律に関するものである。わが国では、2004年の石綿原則禁止、2006年の建材における全面禁止、2012年の適用除外製品を含む全面禁止により、石綿の製造・新規使用は終結した。しかし、これまでの石綿の使用は大量にのぼっている。石綿の使用量の大多数は建材であるが、石綿含有建材があるかぎり、災害発生の可能性がある。しばしばアスベスト問題について「終わらない／終わりなき」という形容がなされるのは、新規使用が禁止されたことで問題が終幕するわけではなく、既存アスベストの取扱いを十分に規制しなければ、新たな被害者が発生し続けることに基づく表現である⁶⁾。

これまで旧建設省が石綿を使用させてきた全国の建築物の解体は、2030年ごろにピークを迎え、2060年ごろまで続くとされる。この解体時に、建築時と概ね同量の石綿が扱われるとすれば、既存アスベストへの対策では、現在は、ピークに向かう最重要の時期となる。この時期のばく露が要因となった新たな被害者を生じさせないために、B. の局面をめぐる

5) 上告審：最小判令和3年5月17日民集75巻5号1359頁ほか。

6) 宮本憲一・森永謙二・石原一彦（編）『終わらない／終わりなきアスベスト災害』（岩波書店、2011年）等。もっとも、こうした「終わらない／終わりなき」アスベスト問題、という表現は、こうした既存アスベスト規制の文脈でのみ用いられているわけではない。A. の局面における救済法制について、十分なレベルのものが用意されているわけではなく、救済制度の十全化作業が完了しているわけではない、という意味も込められていると読むことになろう。参照、石綿対策全国連絡会議『石綿被害救済新法1周年徹底検証 アスベスト問題は終わっていない 労働者・市民シンポジウムの記録』（アットワークス、2007年）。石綿健康被害救済法への問題の指摘は、「給付額は低額であり、死亡被害者の遺族や発症した患者の生活費用としてはきわめて不十分である」（北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）269頁）など、教科書においてもなされている。大塚直『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2020年）728頁以下も参照。

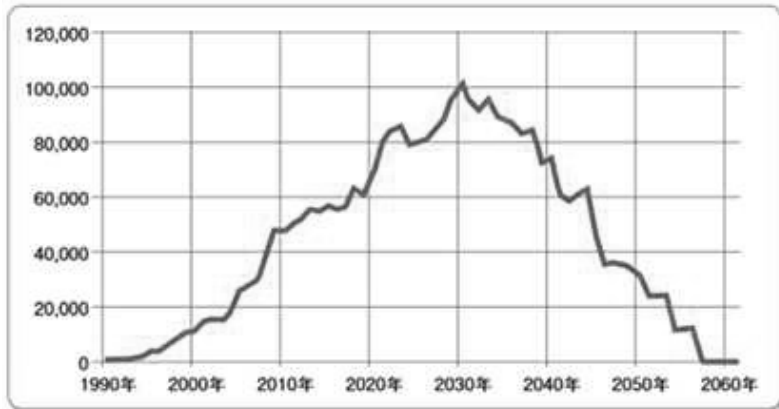


図1・石綿使用建築物の解体棟数の推移（推計）

（厚生労働省労働安全局安全衛生部化学物質対策課「石綿（アスベスト）の現状と課題」産業保健 21 第 65 号（2019 年）3 頁・図 2 から）

法制度とその運用に最大の関心を向けねばならない。

しかし、こうした中でも、違法ないし不適切な建築物解体工事をはじめとした、既存アスベストに関する事例の報告もなされてきており⁷⁾、訴訟において、不適切な解体工事によって一定量の石綿が飛散したことは否定し難いと認定された例もある⁸⁾。これ以降も飛散事故が疑われる例は、しばしば報道等もなされている。

こうした状況の下で、この B. の局面で重要な位置を占める法令としてあげられる大気汚染防止法（以下、「大防法」という）と、労働安全衛生法（以下、「安衛法」という）に基づき制定されている石綿障害予防規則（以下、「石綿則」という）が、2020 年に改正された。

7) 参照、永倉冬史「日本でのアスベスト飛散事例とその問題」別冊政策科学（立命館大学）2017 年度版（2017 年）201 頁。

8) いわゆる西宮こしき岩解体アスベスト事件に関する、神戸地判平成 31 年 4 月 16 日 LEX/DB25563012。同判決の分析として、池田直樹「生活環境と住民の監視力の強化」『自治体環境紛争解決のデザイン』（日本評論社、2022 年）97 頁以下〔初出：2020 年〕。

本稿は、この改正法令のうち大防法を取り上げて検討を加えるとともに、これに先立ち、現下の既存アスベストに関する法制度のうち、建築基準法（以下、「建基法」）の下の制度を取り上げて、これまでの経緯を踏まえつつ、現行法制における問題点・要改善点を抽出しようとするものである。

なお、あるべき法制度整備とその運用に向けては、行政による法律の執行過程の検証が重要である⁹⁾。これに焦点を当てた検討は、別稿を予定している。

以下、本稿では、アスベストとその使用に関する基礎的な事項や問題状況について確認した上で（Ⅰ.）、アスベストの法規制に関する概観しつつ、本稿が対象とする場面の整理を示す（Ⅱ.）。この下に、通常使用されている建築物に関する建基法制での規制（Ⅲ.）と、アスベストの除去・解体の場面における大防法制での規制（Ⅳ.）について検討する。

Ⅰ. アスベスト問題とその特質

(1) アスベストの特性と使用

アスベストは、繊維状のけい酸塩鉱物の総称であり、世界保健機関や国際労働機関は、クリソタイル（白石綿）、アモサイト（茶石綿）、クロシドライト（青石綿）、アンソフィライト、トレモライト、アクチノライトの6種類の鉱物の繊維状のものをアスベストとしている。けい酸塩鉱物それ自体は地殻の大部分を占める、ありふれた鉱物であるが、アスベストとしての繊維は極めて細かい。アスベストは通常、繊維の束として存在しているが、これをほぐした単繊維の直径は $0.02\mu\text{m}$ であり、PM2.5と比べても100分の1未満であり、花粉（直径 $30\mu\text{m}$ ）と比べて1500分の1の大きさである¹⁰⁾。アスベストの単繊維は目で見ることができない。

アスベストの特性としては、以下のような諸点があげられている。糸や布に織ることができる紡織性、引っ張りに強い抗張性、摩擦や摩耗に強い

9) 参照、北村喜宣『行政執行過程と自治体』（日本評論社、1997年）ii頁。

10) 参照、外山・前掲注2）2-3頁。

耐摩擦性、高熱に強く燃えない耐熱性、熱や音を遮断する断熱性・防音性、薬品に強い耐薬品性、電気を通しにくい絶縁性、最近や湿気に強い耐腐食性、他の物質との密着にすぐれた親和性、安価であるという経済性、である¹¹⁾。こうした特性から、アスベストは広く使用されてきた。特に建材に関しては、建基法に基づく法制下で、耐火構造（建基法2条7号）については鉄骨等への石綿吹付けを用いた構造が1987年まで指定され、防火構造（建基法2条8号）についても、石綿スレート、石綿パーライト板を用いた構造が、2004年まで建基法施行令で規定されていた（108条）¹²⁾ こともあり、輸入されたアスベストの大多数が建材に利用された¹³⁾。

建築アスベスト最高裁判決でも示されているとおり、アスベストを含有した建材としては、「壁や天井の内装材として用いられるスレートボード及びけい酸カルシウム板、外壁や軒天の外装材として用いられるスレート波板、屋根材として用いられる住宅屋根用化粧スレート、床材として用いられるビニール床タイル等があり、「鉄骨造建物の工事においては、躯体となる鉄骨の耐火被覆として、石綿とセメント等の結合材を混合した吹付け材が用いられていた。そのほか、煙突や給排水管として使用される石綿セメント円筒、建物内の配管の保温のための石綿含有保温材等があった」。

これらは、飛散の危険性に応じて3つのカテゴリーに区分されている。

-
- 11) 神山宣彦「アスベストとはなにか」森永謙二（編著）『アスベスト汚染と健康被害〔第2版〕』（日本評論社、2006年）16頁。
 - 12) 参照、村山武彦「アスベスト建材の使用拡大と国の関与」環境と公害41巻1号（2011年）64-66頁。
 - 13) 建設アスベスト訴訟における大阪1陣控訴審判決である大阪高裁平成30年9月30日判時2404号240頁は、「石綿含有建材の普及は、被控訴人国の住宅政策に起因した面は否定できない」とも指摘する。この点に触れて、島村健氏は、「そもそも石綿禍は国の政策による作為起因性の不作為によってもたらされた側面がある」とする（島村健「建設アスベスト訴訟上告審判決の意義——行政法の観点から」論ジュリ37号（2021年）181頁）。こうした国の政策が1960年代に入ってからであった点、またこれに関わるアスベスト業界の動きに関しては、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』（日本評論社、2009年）（以下、著者名を「アスベストセンター（編）」と略す）91頁以下を参照。

このうち最も飛散の危険性が高い、いわゆる「レベル1」は、上記の建材のうち吹付け材が該当する。また、これに次ぐ飛散の危険性がある「レベル2」は、断熱材や保温材であり、耐火被覆材・屋根用折版断熱材・煙突断熱材・配管やボイラー等の断熱材などがある。上記では、配管の保温のための保温材が該当する。これら以外の、スレートボード等の成形板などが「レベル3」であり、「レベル1」・「レベル2」ほどには飛散の危険性は高くないものとされている¹⁴⁾。

(2) アスベストによる健康障害

アスベストはその曝露によって健康障害をもたらす。アスベストに曝露することによって生じる疾患としては、石綿肺（じん肺の一種）、肺がん、中皮腫（胸膜や腹膜などの中皮細胞に生じる悪性腫瘍）、胸膜炎、びまん性胸膜皮厚などがある。このうち、石綿肺・胸膜中皮腫・腹膜中皮腫は、アスベスト曝露に特異的である。

アスベスト疾患による疾患について特徴的であるのは、発症までの潜伏期間が長いという点である。石綿肺については通常10年以上、肺がんについては20～40年、中皮腫については20～50年ほどの潜伏期間があるとされている¹⁵⁾。アスベストに曝露した場合でも、直ちに自覚症状が生じるわけではなく、すでにみたアスベスト単繊維が肉眼視できないこともあり、アスベストに曝露していることに気づかないままということもあろう。これが、一定の潜伏期間を経て発症する、まさに人体に仕掛けられる「静かなる時限爆弾（Silent time bomb）」¹⁶⁾といえる。

日本でのアスベストの輸入は、戦後の1960年代から急増し、1974年には最大の輸入量（35万2110t）に達した。1990年以降の輸入量は減少

14) これらの建材に関しては、国土交通省『目で見えるアスベスト建材〔第2版〕』（2006年）10-37頁、建築物石綿含有建材調査者協会（編）『建築物のアスベスト対策』（ぎょうせい、2021年）25-43頁。

15) 森永謙二「いま、なぜアスベスト問題なのか」森永（編著）・前掲注11）3-9頁。

16) 参照、外山・前掲注2）2頁。

し続け、2006年以降はゼロとなっている。この石綿輸入量に、中皮腫による死亡者を重ね合わせたものが、図2である。

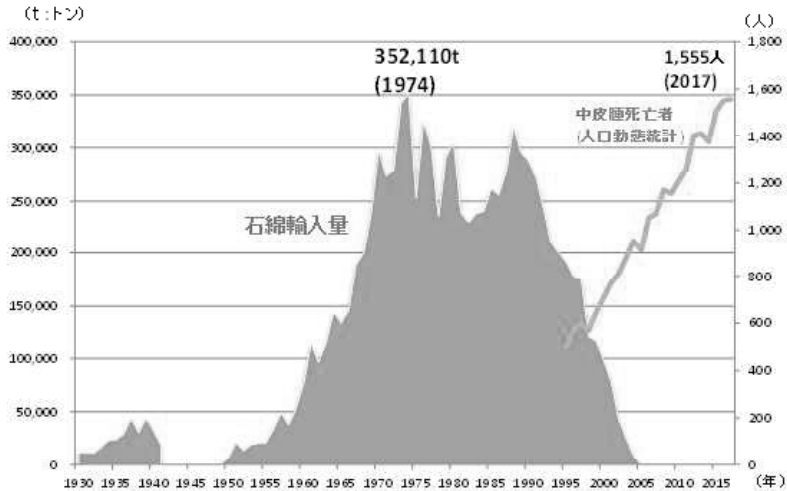


図2 アスベスト輸入量と中皮腫死亡者

環境再生保全機構ウェブページ「アスベスト（石綿）による健康被害の実態」
(<https://www.erca.go.jp/asbestos/what/higai/jittai.html>) から

このグラフでは、アスベストの輸入量の増加と中皮腫による死亡者の増加が示されているが、中皮腫の潜伏期間というタイムラグが挟まっている形となっており、その増加も予測される。

なお、この輸入されたアスベストの多くは建材として使用されており、そのかなりの割合がなお残存している。すでに発生している中皮腫による死亡者は、いわば、製造・建築時に仕掛けられた「静かなる時限爆弾」の被害者である。爆弾の在庫が建材という形で保管されているともいえる建築物の、使用時や解体時において、再度人体に「静かなる時限爆弾」が仕掛けられるのを防止しなければならない。

(3) アスベスト問題の特質

以上のように、目下のアスベスト問題は、その有用さゆえに非常に幅広く使用されてきた既存アスベストの適切な取扱い・処理に関する問題である。すでに輸入・生産・新規使用は禁止されているにもかかわらず、新たな被害が生じうる、いわゆる「ストック(蓄積)型災害」¹⁷⁾と位置づけられる。また、ある特定の工場といった一定のサイトのみを対象とすればいいものでもなく、その飛散は至るところで起こりうる。

加えて、アスベストの単繊維は目に見えるものではなく、臭いがあるわけでもない。曝露したかどうかを直ちに自覚できるわけではなく、曝露により直ちに健康上の被害が発生するわけでもない。環境規制には、一旦環境中に放出された後で人体に影響を及ぼすという、環境という「バッファー」が存在することで、法的対応の必要性が食品衛生規制や医薬品規制ほどには深刻に認識されてこなかった、という指摘がなされているが¹⁸⁾、目に見えず、臭いもないことや、曝露から発症までの潜伏期間が長いことから、アスベストの強い有害性にもかかわらず、この指摘に類似した結果状況がアスベスト問題では現在も存在しているようにも思われる。

このように、複数の点で、これまで他に重ね合わせることができる例を見出しがたいのがアスベスト問題である。

II. アスベストに関する法制度

(1) アスベスト法制をめぐる経緯

アスベストに関する法的規制は、年を経るごとに強化をされてきた。この点もまた、泉南アスベスト訴訟や建設アスベスト訴訟において、判決文中で示されているところではあるが、労働者・作業従事者保護に関するもの以外も含めて、ここで触れておくことにする¹⁹⁾。

17) 宮本・前掲注3) 708頁。

18) 参照、北村・前掲注6) 71頁。

19) 労働関連法令に関しては、外井浩志『アスベスト(石綿)裁判と損害賠償の判例集成』(とりい書房、2019年)37頁以下が簡潔にまとめており、参照している。

アスベストに関する法規制は、アスベスト特有ではない粉じん一般のものを含まれば、さらに遡ることになるであろうが、アスベスト固有の規制でいうと、1971年の特定化学物質障害予防規則（以下、「特化則」という）においてアスベストが第二類物質と定められたことにはじまる。翌1972年に労働安全衛生法が制定され、前年の特化則は廃止されるが、アスベストに関しては新たに制定された特化則の下でも引き続き規制がなされた。この特化則は1975年に改正され、ここでアスベストは特別管理物質と定められるとともに、アスベストの含有量が重量の5%を超える製材の吹付け作業が原則的に禁止された。

1989年には、これまでの労働法令ではなく大防法による規制がはじまった。当初はアスベスト関連の工場・事業場等からの大気中への飛散への対策である。この点は後述しよう。

1995年には労働安全衛生法施行令（以下、「安衛令」という）、労働安全衛生法施行規則と特化則が改正され、アモサイト（茶石綿）とクロシドライト（青石綿）の製造と使用が禁止され、残る4種のアスベストの規制についても、重量の5%を超えるものから、1%を超えるものへと対象が強化された。またここでは、建築物の解体等におけるアスベストの使用箇所・使用状況の調査記録、アスベストの除去作業に際しての作業場所の隔離の義務等が定められた。この規制は翌1996年の大防法改正において、吹付けアスベストの除去について導入された。

さらに2003年の安衛令の改正では、建材におけるアスベストの使用が禁止された。翌2004年における安衛令の施行に対応して、建基法の下での防火構造の構造方法からアスベスト建材を用いたものが除外され、2006年の建築基準法の改正により、建築物におけるアスベストを含有する建材の使用が禁止された。

他方、2005年にはアスベストに関する単独の規則として石綿則が制定された。「石綿ばく露防止対策等は、建築物等の解体等の作業が作業が中心となり、事業者が講ずべき措置の内容が特化則に定める他の化学物質に係るものとは大きく異なることになることから、新たに建築物等の解体等

の作業における石綿ばく露防止対策等の充実を図る²⁰⁾ためのものとされている。

(2) アスベスト規制に関する法令と対象局面

アスベストをめぐる規制対象となるのは、かなり大まかなものとなるが、①製造、②使用、③除去・解体、④廃棄、という4つの局面として示すことができる²¹⁾。①については、すでにみたとおり、もはやアスベストの製造は禁止されているため、現在ではこれを対象とした法実施がなされているわけではない。これに対して、②～④の局面は、新たなアスベストの使用が禁止されてもなお必要とされる。②はアスベストを含有する建材が使用された建築物を使用する局面であり、③はこうした建築物の解体や、アスベストを含有する建材等の既存のアスベストを除去する場面である。④の局面は、③において除去したアスベストを廃棄する段階に関するものである²²⁾。

上記にみてきた経緯で触れたもののほか、現在、アスベストに関連する法規範は多く存在するが、これらの局面に対応する法令としては、安衛法に基づく石綿則、大防法、建基法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）と建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）をあげることができるだろう。

この4つの局面の時系列に対応する形でこれらの法令を示すと、以下のようになる。

20) 労働調査会出版局（編）『労働安全衛生法の詳解〔改訂5版〕』（労働調査会、2020年）440頁。

21) この図式化は、外山・前掲注2）64頁を参考にしている。

22) もっとも、この4局面の整理はまさに大まかなものであり、アスベストの運搬の場面や、わが国でも行われていたことがあるアスベストの採掘については含まれていない。アスベストの運搬時についてや、採掘を終えた旧鉱山からの飛散といった事象についても注意が必要であろうが、現時点ではこれを対象とした検討を行うことはできない。わが国におけるアスベストの採掘については、アスベストセンター（編）・前掲注13）51頁以下を参照。

①製造



②使用

- ・ 建基法
- ・ 石綿則 10 条



③除去・解体

- ・ 大防法（作業現場からの飛散事故の防止）
- ・ 石綿則（作業従事者の曝露防止）



④廃棄

- ・ 廃棄物処理法
- ・ 建設リサイクル法

本稿で取り上げるのは、②使用と③除去・解体の局面のうち大防法に関する規制である。なお②において、石綿則の条項が1つだけあげられているが、これは、「労働者が石綿等の粉じんにはく露するおそれがある建築物等における業務に係る措置」についての規定であり、アスベストを扱う労働者に関するものというよりも、オフィススペースたる建築物（や船舶）において労働者がアスベストに曝露することを防止するために、の規定であり、石綿則が規律する局面としては、やや例外的に②に対応するものである。

他方、本稿において④の局面について扱うことは、現時点での筆者の能力からできないが、適切な廃棄がなされることがストック型災害であるアスベスト問題で極めて重要であることは論をまたない。適切な廃棄がなされずに廃棄物からの飛散が生じる危険性に加え、再利用されることによる再ストック化がされてしまうことも懸念される。こうした事態が生じると、アスベストが含有されているはずがないのに含有しているといったことになり、アスベストの使用禁止以前／以後といった一定の時点を区切りとし

た規制自体を困難にさせることにもなる²³⁾。本稿ではこの点を指摘するにとどまる。

Ⅲ. 通常使用時の法規制とその必要²⁴⁾

(1) 建築物使用時の規制の必要性

アスベストの新規使用が禁止されている現時点において、その飛散の危険性が最も高いと考えられるのは、③除去・解体の局面である。もっとも、この③の局面でなくとも、アスベストによる被害は発生しうる。いわゆる「建物曝露」、すなわちアスベストを直接に取り扱う業務への従事などではなく、建築物で使用されているアスベストの曝露が生じる。

厚生労働省により公表された「石綿ばく露作業による労災認定等事業場」における「石綿ばく露作業状況」の区分で、「吹付け石綿のある部屋・建物・倉庫等での作業」での労災認定者は相当数に達している。職種では、ビル管理・食品・薬品・ポーリング・デパート・大学など多様である²⁵⁾。

裁判例においても、次のような建物曝露に関する事件もある。これは、1970年3月から2002年5月まで、私鉄の駅高架下にある建物を店舗として賃借・使用する文具店の店長が、建物の壁面に吹き付けられたアスベストの粉じんに曝露したことによって中皮腫に罹患したというものである。このことについて建物の所有者を相手どって損害賠償を求めた訴えでは、最高裁による判断（最二小判平成25年7月12日判時2200号63頁）

23) 2010年には、「石綿を含む建設資材廃棄物が混入した再生砕石が使用されている事案が明らかになったとの一部新聞報道等があった」ことに鑑み、厚生労働省（労働基準局安全衛生部長）・国土交通省（建設流通政策審議官）・環境省（大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長）が共同で「再生砕石への石綿含有産業廃棄物の混入防止等の徹底について」（基安発0909第1号・国総建第112号・環廃産発第100909001号：平成22年9月9日）を通知した。アスベストの廃棄に関しては、環境省環境再生・資源循環局「石綿含有廃棄物等処理マニュアル〔第3版〕」（2001年）が示されている。

24) 参照、北見宏介「建築基準法における石綿規制の課題」環境と公害48巻4号（2019年）26頁。この部分の記述は、同稿の記述と重なるところがある。

25) 名取雄司「アスベスト（石綿）のリスク、石綿関連疾患（建築物）、今後の総合的対策」生活と環境62巻10号（2017年）20頁。

を経つつ、最終的に損害賠償が認められた（大阪高判平成 26 年 2 月 27 日判タ 1406 号 115 頁）。大阪高裁の判決では、「電車が通るたびに、棚に置いた商品が徐々にずれる程度の振動が生じていた。特に、昭和 61 年～62 年ころ以降は、アスベスト吹付け材の経年劣化も相俟って、本件粉じんが目立って飛散し、本件 2 階倉庫の商品棚、商品及び床面等に降り積もっている状態であった」こと等が認定されている。

こうした建物曝露は、職場であったから生じたというわけではない。職場ではない住居等においても生じうることである。居室・台所・浴室・トイレに吹付けアスベストが施行された公営住宅で 21 年間生活していた女性が中皮腫を発症し、この天井のアスベストが中皮腫発症の原因の可能性が高いとの指摘・報道もなされた例がある²⁶⁾。

このように、アスベストは③の除去・解体の際に対策をすれば十分というわけではない。建築物の利用者を、建築物内に残されたアスベストによる被害から守るために、通常使用時におけるアスベストを含有した建材の適切な管理もまた、解体の場面における飛散の防止と同じく必要である。

特に、わが国においては、地震等の災害も多いため、いかに③除去・解体に関するしきみを整えていたとしても、突発的に、建築物が何らの飛散対策もなく取り壊されたのと同じ状況までが生じることもあり得る。すでに震災との関係で、有事のアスベスト対策の認識や準備態勢が求められるという指摘²⁷⁾がなされているが、重要な問題として捉えるべきであろう。

(2) 通常使用されている建築物に関するアスベストの法規制

上述の、直接的にはオフィススペースにおける労働者の保護を主眼とした石綿則 10 条とともに、建材としてアスベストが使用されている建築物

26) 参照、外山・前掲注 2) 52 頁。

27) 南慎二郎「震災被災地でのアスベスト災害リスクの実態とその対策」別冊政策科学（立命館大学）2012 年版・91-92 頁。また参照、宮本ほか（編）・前掲注 6) 書、NPO 法人ひょうご労働安全衛生センター・震災とアスベストを考えるシンポジウム実行委員会『震災とアスベスト』（アットワークス、2010 年）等。

について規律をしているのが、建基法である。後にみるように、大防法は解体・除去に係る「作業」を対象として適用され、アスベストが使用された建築物の「状態」に関して規制を行うのは建基法が担当するという立て付けとなっている。建築物の通常使用時は、大防法による規制の対象とはなっていない。

すでにⅠ（１）で触れたとおり、わが国での建材としてのアスベストの使用は、建基法に基づく法制下でなされてきたが、その後、石綿に関する社会問題が高まりをみせ、2005年には国土交通省の社会資本整備審議会建築分科会にアスベスト対策部会が設置された。部会では、建築基準法令における規制のあり方等についての議論がなされ、社会資本整備審議会建築分科会は同年12月に「建議 建築物における今後のアスベスト対策について」²⁸⁾（以下、「建議」という）をとりまとめた。

この建議では、次の14項目の施策をとるべきことを示した。㉑建基法による規制、㉒吹付けアスベスト等の使用実態の把握の推進、㉓吹付けアスベスト等以外のアスベスト含有建材の調査研究の実施、㉔建築物の解体時の飛散防止対策の徹底、㉕室内空気中のアスベスト繊維濃度の指標の整備、㉖住宅性能表示制度の整備、㉗アスベスト含有建材の除去等への支援、㉘相談体制の整備、㉙台帳の整備等、㉚専門家・事業者の育成、㉛技術開発の推進、㉜建築物の所有者等に対する普及啓発の実施、㉝アスベスト含有建材に関する情報収集及び提供、㉞地震発生後の飛散防止対策の実施、である。

このうち、㉑建基法による規制については、「建築物においては、アスベストを少しでも飛散させないようにすることが必要である」とともに、各種の「調査・研究を早急に実施することが必要であり」、「建築物の通常の使用状態における飛散防止対策が建材については、国として責任をもって、使用状況の把握、規制の根拠の明示、建築基準法令による規制等

28) https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/071212_2/02.pdf

を行うことが必要である」という「基本的な考え方」の下、第1に、「既存建築物の増改築等を行う際に、アスベスト建材の除去、封じ込め又は囲い込みが義務化されること」²⁹⁾、第2に、「建築物において、アスベスト含有建材の劣化がみられる場合等において、特定行政庁がアスベストの飛散防止措置を勧告、是正命令等を行うが〔ママ〕できるようになること」、第3に、「アスベスト含有建材の使用状況、劣化状況に関し、特定行政庁が報告聴取及び必要に応じた立ち入り検査を行うことができること」、第4に、「定期調査報告制度により、多数の者が利用する建築物等についてはアスベスト含有建材の飛散防止措置の状況について報告が義務づけられ、その報告内容が特定行政庁において一般の閲覧に供されることとなること」という4点が、とるべき施策として示された³⁰⁾。

この建議を受けて、同じく2005年の12月には、関係閣僚による会合決定として「アスベスト問題に係る総合対策」が決定され、翌2006年に改正建基法が成立、公布された。

(3) 建基法のアスベスト規制の諸規定

2006年の改正による建基法28条の2では、「(石綿その他の物質の飛散又は発散に対する衛生上の措置)」という条文見出しの下、「石綿その他の物質の建築材料からの飛散又は発散による衛生上の支障がないよう」に、建築材料への石綿等の添加を禁止し(同条1号)³¹⁾と、石綿等をあらかじめ添加した建築材料の使用を禁止する(同条2号)。もっとも、「石綿等を

29) 囲い込みは、アスベストを透過しない材料で囲い込むもので、封じ込めは、表面固化処理や内部浸透処理により吹付け層の表面や内部を固定するものである。参照、建築物石綿含有建材調査者協会(編)・前掲注14)88頁。基準については、平成18年国土交通省告示第1173号(「建築材料から石綿を飛散させるおそれがないものとして石綿が添加された建築材料を被覆し又は添加された石綿を建築材料に固着する措置について国土交通大臣が定める基準を定める件」)で定められている。

30) 「建議」5-7頁。

31) 建基法施行令20条の4では、この「石綿等」について、石綿以外は定められていない。

飛散又は発散させるおそれがないものとして国土交通大臣が定めたもの」については、対象から除外されている。この規定に基づく、平成 18 年国土交通省告示第 1172 号（「石綿等をあらかじめ添加した建築材料で石綿等を飛散又は発散させるおそれがないものを定める件」）では、「吹付け石綿」と「吹付けロックウールでその含有する石綿の重量が当該建築材料の重量の 0.1%を超えるもの」以外の建築材料を、飛散又は発散させるおそれのないものと定めている。したがって、同条で規律対象とされるアスベストは、すでに触れたアスベストの区分のうち、レベル 1 のみということになる。

なお、同条 3 号は、「石綿等以外の物質で居室内において衛生上の支障を生ずるおそれがあるもの」について規定を置いているが、「クロルピリホス及びホルムアルデヒド」が定められており（建基法施行令 20 条の 5）、いわゆるシックハウス対策と同じ条文でアスベストの規制がなされている形となっている。しかし、「外気に開放されている部分の鉄骨の柱・はり等に置いて使用されている吹付け石綿等から繊維が飛散する可能性が想定されるため、規制の対象を居室に限定していない³²⁾」ものとされており、建基法はアスベストに関しては、建築物外の者に被害が生じることの防止をも対象としている。

建基法では、いわゆる「既存不適格」制度として、改正規定の施行時以前から存在する建築物については、原則として遡及適用されないこととなっている（建基法 3 条 2 項）が、増改築等を行う際には、この 28 条の 2 に違背することのないよう除去等を行うことが義務付けられる³³⁾。以上

32) 逐条解説建築基準法編集委員会（編著）『逐条解説建築基準法』（ぎょうせい、2012 年）209 頁。

33) ただし、建基法 86 条の 7 による増築等をする場合の制限緩和に関する規定により、一定の場合には、封じ込め・囲い込みの措置も許される。具体的には、同条に基づく建基法施行令 137 条の 4 の 3 により、増改築部分の床面積の合計が基準時における延べ面積の 2 分の 1 を超えない場合に、封じ込め・囲い込みの措置によることができる。もっとも、この封じ込め・囲い込みの工事は除去時と同様の方法によらねばならず、除去よりもトータルコストは高くなる。参照、建築物石綿含有建材調査者協会（編）・前掲注 14）88 頁。

が、「建議」において、とるべき施策として示された第1の点に関する規定である。

「建議」での建基法に係る第2点目に関連する規定が、建基法10条と9条の4である。10条は2006年の改正時にはすでに規定が置かれていたものであるが、9条の4は建基法の2018年改正で新たに追加されたものである（同改正で、10条の規定も従来の「保安上危険な建築物」から「著しく保安上危険な建築物」に関するものとして位置づけられた）。どちらも既存不適格の建築物を対象にした規定である。

建基法10条の規定では、第1項において、「損傷、腐食その他の劣化が進み、そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、又は著しく衛生上有害となるおそれがあると認める場合」に特定行政庁が「保安上又は衛生上必要な措置をとることを勧告することができる」とし、第2項では、正当な理由なく勧告に係る措置をとらなかった場合、特に必要があると認めるときに、その措置をとることを命令することができる旨を規定する。「おそれがある」場合における予防的な措置に関する規定であり、対象となる建築物は一定のものに限定されている³⁴⁾。

他方、10条3項は、対象建築物を限定することなく、「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」、すなわち、すでに著しく危険や害のある状態に陥っている建築物を対象として³⁵⁾、「保安上又は衛生上必要な措置をとることを命ずることができる」という命令規定を用意している。どちらの命令についても、建基法9条の準用により、行政代執行法の定めるところによる代執行が可能である（10条4項）。

また、2018年改正で新規に設けられた9条の4は、対象建築物を限定

34) 建基法施行令14条の2において、劇場、映画館、病院、ホテル、共同住宅、学校、百貨店等の用途（建基法別表第1（い）欄の用途）の特殊建築物のうち回数が3以上でその用途に供する部分の床面積が100平方メートルを超え200平方メートル以下のもの（第1号）と、事務所その他これに類する用途に供する建築物のうち階数が5以上で延べ面積が1,000平方メートルを超えるもの（第2号）とされている。

35) 参照、逐条解説建築基準法編集委員会（編著）・前掲注32）129頁。

することなく、「そのまま放置すれば保安上危険となり、又は衛生上有害となるおそれがあると認める場合において」、「修繕、防腐措置その他当該建築物又はその敷地の維持保全に関し必要な指導及び助言をすることができる」こととして、より早いタイミングで予防的に措置を講じることを促進するための規定である。

これらの監督制度に関しては、国土交通省住宅局建築指導課によりガイドラインが作成されており、最新のものとして2019年作成のものがある³⁶⁾。このガイドラインにおいては、「著しく衛生上有害」の判断にあたっては「建築物または設備等の破損等が原因で、通行人等に被害が及ぶ可能性が高い」かどうかを勘案することが考えられるとしており、「例えば、吹付け石綿等が飛散し暴露する可能性が高い状況などが確認され、通行人等へ被害をもたらす状況であるか否か等により判断する」旨の記載もある³⁷⁾。

「建議」の第3と第4の点に関連する規定としては、建基法12条がある。「建議」の中でも「定期調査報告制度」と挙げられていたしくみに係る規定であるが、現行法の12条では、安全上、防火上又は衛生上特に重要な一定の建築物³⁸⁾について、その所有者・管理者は、敷地・構造・建築設備について、定期に、資格のある者に調査をさせてその結果を特定行政庁に報告すべきことを求めている。この調査の項目に、アスベスト関連のものが含まれている³⁹⁾。このうち調査に関しては、国等が所有・管理する同様

36) 国土交通省住宅局建築指導課「既存不適格建築物に係る指導・助言・勧告・是正命令制度に関するガイドライン」(<https://www.mlit.go.jp/common/001294995.pdf>) (以下、「ガイドライン」という)。

37) 「ガイドライン」22頁。

38) 建基法施行令16条1項において規定された建築物(病院、ホテル、百貨店等)と、前述の建基法10条1項・2項の勧告・命令の対象となる建築物のうち特定行政庁が指定したものが対象とされる。

39) 平成20年国土交通省告示第282号(「建築物の定期調査報告における調査及び定期点検における点検の項目、方法、及び結果の判定基準並びに調査結果表を定める件」)の別表における「4 建築物の内部」欄の項目(44)では吹付け石綿等の使用状況、項目(45)では吹付け石綿等の劣化の状況、項目(46)では除去又は囲い込み若しくは封じ込めによる飛散防止措置の実施の状況、項

の建築物に関しても義務付けられている（報告義務はない）。

また同条では、特定行政庁が、所有者・管理者や調査をした者等に対して、報告要求（第5項）、物件提出等の要求（第6項）ができ、また一定の職員が立入検査等を行うことも認めている（第7項）。

これとともに、特定行政庁は、これら報告内容を含む事項の台帳を整備し、かつ保存をしなければならず（第8項）、建基法93条の2と、これに基づく建基法施行規則11条の3により定期調査報告概要書を閲覧することができることとなっている。

(4) 若干の検討

以上にみたとおり、2006年の「建議」における⑥以下の諸項目に関しては別に検証が求められようが、目下の建基法制では「建議」で⑥に関して示されていた事項に対応する規定が置かれている。もっとも、以下の諸点は指摘できるように思われる。

まず、建基法の10条・9条の4で規定されている、通常使用時の建築物でのアスベスト飛散に関する監督制度であるが、先述のとおり、ここでは対象について一定の限定が置かれている。規制の強度の順序、ないし規制の発動の順番でいえば、指導・助言→勧告→命令、ということになるであろうが、対象について限定がないのは、指導・勧告（9条の4）と、すでに「著しく衛生上有害であると認める」場合の命令（10条3項）だけであり、予防的に勧告・命令を行うことができるのは一定の建築物のみである。

また、こうした監督権限の行使に際しての要件判断の前提になるのが、建築物におけるアスベストの使用状況に関する情報であるが、これに関わる12条の規定でも、定期報告についてはやはり規模等による対象の限定がなされている。

目(47)では囲い込み又は封じ込めによる飛散防止措置の劣化及び損傷の状況、についてがあげられている。

もちろん、対象となる建築物は他の建築物と比較して大きな被害の可能性があることに基づくものであり⁴⁰⁾、「建議」においても、優先順位の高いものからアスベストの使用状況の調査を行うことになるという認識が示されてもいる⁴¹⁾。しかし、「建議」において示されている「建築物においては、アスベストを少しでも飛散させないようにすることが必要」という基本的な考え方が否定されないのであれば、建築物の規模により飛散させないための権限に差異が存在し続けるのは、本来的には適切というわけではないだろう。

なお、定期報告に係る調査について、建基法上は、一級建築士・二級建築士・建築物調査員資格者によることとされている。この建築物調査員資格者については、2014年の建基法改正で追加されたものであるが、この改正以前の2013年には、「建築物石綿含有建材調査者講習登録規程」（平成25年国土交通省告示第748号）により、アスベストに関する調査の専門家制度が創設されていた。この2013年の建築物石綿含有建材調査者制度は、次にみる、解体除去の工事を行う際に法律上義務づけられている事前調査において関連してくる資格制度のもととなる制度であるが、建基法上は、建築物石綿含有建材調査者制度と何らかの法制度的なリンクがなされているわけではない⁴²⁾。有資格者の数などによる面があったかもしれないが、定期報告に係る調査の実質化に向けて、建築物石綿含有建材調査者制度が適切に建基法制にも位置づけられることが望ましいと思われる⁴³⁾。

また、この調査者の制度が、後にみる③除去・解体に際しての調査に用いられる形で展開をしているように、本稿でいう②使用の局面と③除去・解体の局面は、完全な別場面というわけではない。「建議」において、④建築物の解体時の飛散防止対策の徹底があげられていたように、②と③の

40) 参照、逐条解説建築基準法編集委員会（編著）・前掲注32) 129頁。

41) 「建議」7頁等。

42) 日本建築士会連合会会長に事務連絡（「建築物石綿含有調査者の活用について（周知）」）がなされている。

43) 参照、北見・前掲注24) 29頁。

両局面を接続して捉える視座に基づく、アスベストを総合的に把握する法制度が求められようが、この点では、建基法制が対象としているのがレベル1の吹付け石綿等に限定されていることは大いに気になるところである。

IV. 解体除去時の法規制

アスベストをめぐる③除去・解体の局面に関わる主な法令として、大防法と、安衛法に基づく石綿則があげられる。このうち大防法は、大気汚染に関して、国民の健康や生活環境の保全等を目的としたものである。水質汚濁防止法や土壌汚染対策法などと並ぶ主要な環境法の1つであり、主要な規制権限の多くは都道府県知事と政令市区の長(大防法31条)にある。

他方、石綿則は、直接的には、職場における労働者の安全と健康の確保や快適な職場環境の形成の促進を目的とした安衛法の下で、労働者を使用する事業者が講じなければならない措置の内容を定めたものであり(安衛法22条1号・27条)、石綿則の諸規定は、その多くが事業者を名あて人とした規定となっている。労働法令の1つであり、その執行は労働基準監督署が担当している。

こうした位置づけの違いはあるが、解体除去の現場において両法令が規律する内容については相当程度に重なっている。そこで本稿では、大防法に検討の中心を置き、石綿則については、ごくわずかに言及するにとどめる。

(1) 2013年大防法改正までの経緯と規定

大防法において、アスベスト規制は粉じん規制として行われている⁴⁴⁾。以下、大防法によるアスベスト規制の経緯を簡単に確認しておこう(掲記の条文は、現行法のもの)。アスベストが大防法で規制対象とされること

44) 大防法におけるアスベスト規制に関しては、参照、北村・前掲注6) 391頁以下、大塚・前掲注6) 287頁以下、303頁以下。また、大塚直『環境法 BASIC [第3版]』(有斐閣、2021年) 163頁以下、173頁以下。

になったのは1989年の大防法の改正時であるが、ここにおいてアスベストは「特定粉じん」として唯一指定されることとなった。この下に1989年大防法では、石綿を含有する製品の製造の用に供する一定規模以上の紡織用機械や切断機等を「特定粉じん発生施設」として、規制の対象とした。特定粉じん以外の一般粉じんについては、ばい煙のように特定の排出口があるわけではないことから、濃度規制ではなく、施設の構造や管理に関する技術的な基準による規制がなされている⁴⁵⁾のに対して、特定粉じんでは、隣地との敷地境界における濃度基準による規制がなされてきた。

2007年末までに、特定粉じん発生施設は全て廃止されたが、他方で、ここまでみてみるとおり、アスベストの多くは建材として使用され、現に建築物において使用されている。こうした、特定粉じん発生施設以外の建築物からのアスベストの飛散排出に対応したのが、1995年の阪神淡路大震災によるアスベスト問題の発生も背景とした1996年の大防法改正であった。ここでは、特定粉じんを発生・飛散させる原因となる建築材料を「特定建築材料」とし、この特定建築材料が使用されている建築物の解体・改造・補修する作業を「特定粉じん排出等作業」とした(大防法2条11項)。この改正の当初は、特定建築材料はレベル1の吹付け石綿のみであったが、2005年の大防法施行令の改正でレベル2のものも追加された。

この改正では、特定粉じん排出等作業を伴う建設工事が「特定工事」として位置づけられ、この特定工事の実施を届出制にするとともに、作業基準の遵守義務を課し、これに対応する作業基準適合命令の規定を用意した。現行大防法のアスベスト規制の大枠がここで創設されたことになり、上述のとおり、特定粉じん発生施設が2007年末までで廃止されたことにより、工場・事業場を対象とした「施設」の規制から、特定工事における特定粉じんを排出する「作業」を対象とする規制にシフトすることとなった。

その後、2013年にアスベスト関連での大防法改正がなされた。改正に

45) 参照、北村・前掲注6) 390頁。

際して諮問がなされた、中央環境審議会大気・騒音振動部会による 2013 年の答申に付された石綿飛散防止専門委員会の報告書（「石綿の飛散防止対策のさらなる強化について〈中間報告〉」・以下、「中間報告」という）においては、環境省や自治体によるモニタリング調査において、建築物の解体現場等でアスベストの飛散事例等が確認されていること、2011 年の東日本大震災の被災地における解体工事においてアスベストの飛散事例が確認されていること、特定建築材料が使用された建築物に係る解体等のピークに向けて全国的に工事の増加が予想されること、立入検査権限の強化の必要性等について自治体から要望がなされていることなどが背景としてあげられていた⁴⁶⁾。

この「中間報告」において、大防法の改正時に取り組みべき事項として各論的にあげられていたのは、事前調査の義務づけ、特定粉じん排出等作業の実施の届出義務者の発注者への変更、立入権限の強化、大気濃度測定義務づけ、レベル 3 建材への対策、等であった⁴⁷⁾。

2013 年の改正された大防法での主な改正点は、次のようなものである⁴⁸⁾。第 1 に、特定粉じん排出等作業に関する届出について、事前調査を行うことの工事の受注者への義務づけと調査結果と特定工事の該当性に関する発注者への説明の義務づけである。また第 2 が、工事实施の届出義務の、工事の施工者から発注者への変更である。これらは、「中間報告」においてとりわけ強調されていた、「発注者……が石綿を使用した建築物等の解体工事等を施工業者に発注する際に、できる限り低額で短期間の工事を求めること、また施工業者も低額・短期間の工事を提示することで契約を得ようとすることにより、石綿の飛散防止対策が徹底されなくなる問題」に関して、発注者責任を明確化すべきという提言に沿ったものである⁴⁹⁾。

46) 「中間報告」2 頁。「中間報告」は、中央環境審議会大気・騒音振動部会石綿飛散防止小委員会（第 1 回）の参考資料 1 として参照可能である（<https://www.env.go.jp/council/07air-noise/y0712-01/ref%201.pdf>）。

47) 「中間報告」5-12 頁。

48) 参照、大塚・前掲注 6) 303-04 頁。

49) 参照、「中間報告」3-4 頁。この解体工事の現場に存在する構造については、

第3が、報告徴収・検査の対象の拡大である。従来は、「特定粉じん排出者若しくは特定工事を施工する者に対」する報告を求めることと、職員に「特定工事の場所に立ち入り」検査させることができる規定であったのに追加して、「解体等工事の発注者若しくは受注者」も対象として報告を求め、「解体等工事の現場」にも立ち入り検査を行うことを可能にして、届出がなされていない解体等の工事に調査を行うことができることとした。

もっとも、この2013年の大防法改正においては、「中間報告」での取り組むべき事項との比較においても、また「中間報告」自体で今後の検討対象とされていた事項についても、課題を残すものであった。上述の、大気濃度測定の義務づけ、レベル3建材への対策といったもののほか、改正で義務づけられた事前調査についても、法的には誰が行っても構わないということになっていた。

そこで、「中間報告」で示されていた引き続きの検討課題を中心として⁵⁰⁾、中央環境審議会大気・騒音振動部に石綿飛散防止小委員会が設置され、さらに検討が進められた。小委員会において課題とされていたのは、レベル3の建材への対策、事前調査の信頼性・適切な実施の確保、石綿除去後の完了検査の正確性確保等、大気濃度測定の義務づけ、の諸点であったが、同小委員会での検討に基づき、2020年1月に中央環境審議会が「今後の石綿飛散防止の在り方について（答申）」（以下、「在り方」という）⁵¹⁾を取りまとめた。

石綿飛散防止専門委員会の第2回に開催された関係団体のヒアリングにおいて、より詳細に示されている。ここでは、発注者を頂点として、「早く安くというプレッシャー」、アスベストの分析会社に対して「低い値を出せというプレッシャー」が存在していることなども語られている。議事録・各配付資料については、<https://www.env.go.jp/council/former2013/07air/y0711-02.html> から入手可能である。この構造については、北村・前掲注6) 391-92頁も参照。

50) 総務省による2016年の勧告（「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」）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000417844.pdf）で指摘された事項も含まれている。

51) <https://www.env.go.jp/content/900501413.pdf>

この「在り方」がもとになって、2020年に大防法が改正された。

(2) 現行法の制度

2020年改正後の制度は、ごく大まかには以下のようなものである。

㊦ 2020年改正後の大防法制では、レベル1からレベル3のすべての建材が「特定建築材料」（大防法2条11項・大防法施行令3条の3）とされ、全区分が「特定粉じん排出等作業」の対象となる。㊧建築物等の解体等工事を行う場合には、元請業者は、工事が「特定粉じん排出等作業」を伴う「特定工事」に該当するか否かについて調査を行い、発注者に対して書面を交付して説明する（大防法18条の15第1項）とともに、当該工事の現場で掲示等を行う義務（同条5項）と、都道府県知事に調査結果を報告する義務が課されている（同条6項）。これは自主施工者についても原則として同様である。なおこの事前調査は、「調査を適切に行うために必要な知識を有する者として環境大臣が定める者」が行うこととされている（大防法施行規則16条の5第2号（2023年10月1日施行））。

㊨特定工事のうちレベル1とレベル2に係るものについては、「届出対象特定工事」とされ、特定粉じん排出等作業の開始日の14日前までに、都道府県知事への作業の方法等についての届出を、発注者（または自主施工者）が行わなければならない（大防法18条の17・大防法施行令10条の2）。特定粉じん排出等作業の方法が作業基準（18条の14）に適合しないと都道府県知事が認めるときは、届出受理の日から14日以内に限り計画変更を命令できる（大防法18条の18第2項）。

㊩特定工事の特定粉じん排出等作業では、作業基準を遵守しなければならず（大防法18条の20）、作業基準違反があった場合には、都道府県知事は作業基準適合命令・一時停止命令ができる（大防法18条の21）。また、届出対象特定工事では、レベル1・レベル2の建築材料に係る除去の作業と、囲い込み・封じ込めの作業に関して、方法について大防法自体で規定が置かれている（大防法18条の19）。この規定違反に関しては直罰制である（大防法34条3号）。法定の方法によることが技術上著しく困難な場合に

は例外も認められるが（大防法 18 条の 19 ただし書き）、この例外に該当するか否かは、届出に際して都道府県知事が事前に判断するしくみになっている（大防法 18 条の 18 第 1 項）。

㊦調査や報告がなされずに解体等工事がなされている場合にも、都道府県知事は報告徴収・職員による立入検査をさせることができ（大防法 26 条 1 項）、これが特定工事に該当するとされた場合には、一時停止が命令される⁵²⁾。

㊧特定粉じん排出等作業が完了したときは、その結果を元請業者が発注者に書面で報告し、記録を保存しなければならない。特定粉じん排出等作業の結果とは、除去等の作業の内容や除去等が完了したことの確認の結果であり、この確認も、「確認を適切に行うために必要な知識を有する者」が行うこととされる（大防法施行規則 16 条の 4 第 5 号（2023 年 10 月 1 日施行））。

(3) 改正点に係る若干の検討

2020 年の大防法の改正で、特定粉じんに関する条文数は、それまでの 7 箇条から 12 箇条に増加した。大防法によるアスベストの飛散防止の規制は大きく進化したとも評価されている⁵³⁾。

2020 年の主な改正点としてあげられているのは、次の諸点である⁵⁴⁾。第 1 が、レベル 3 も含めたすべての建材を規制対象としたこと（上記の㊦）、第 2 が、事前調査の都道府県知事への結果報告義務を発注者に課したことである（上記の㊧）。また第 3 が、一定の違反について直罰制を導入したことである（上記の㊨）。そして第 4 が、発注者への作業結果の報告義務を元請業者に課したことである（上記の㊩）。さらにこの他にも、国や地方公共団体の責務規定の創設等の改正がなされている。

52) 参照、北村・前掲注 6) 392 頁。

53) 参照、北村・前掲注 6) 391 頁。

54) 石山豊「大気中アスベストの現状と大気汚染防止法改正について」廃棄物資源循環学会誌 31 巻 5 号（2020 年）7 頁以下、大塚・前掲注 6) 306 頁以下等。

第1点目については、「実効的な規制とするため」、レベル3建材は、作業実施の届出対象とはしていないとされている⁵⁵⁾。アスベスト含有建材の大多数はレベル3ともいわれ、対象件数が膨大なことが背景にあるといえる。

また2点目については、「在り方」の取りまとめに携わった石綿飛散防止小委員会での主要な検討対象とされていた事項に関するものであるが、上記のレベル3に関連する件数の膨大さからは、調査結果の掲示等を通じた現場の周囲の目を執行に際してのリソースとして用いる視点も必要になるかもしれない。なお、この改正点に関連しては、従来は制度化まではされていなかった調査の専門家による調査が制度化され、「建築物石綿含有建材調査者」の制度（本稿でもⅢ（4）で触れた、もともと国土交通省で所管していた制度を環境省・厚生労働省も含めた三省共同の所管としたもの）を用いることを基本としている⁵⁶⁾。事前調査と、第4の改正点にも関わる完了確認の実質化にとって重要な改正と思われる。

第3の点は、工場等の操業ではなく、一回的な作業の規制を行うという大防法のアスベスト規制の性質上、直罰制は必須だと指摘されていた点に関するものである⁵⁷⁾。もっとも、構成要件の明確性の観点から導入には困難も存在する。今回の大防法18条の19による直罰制は、「さまざまな作業基準……の中から、コアとなるものを18条の19に抽出した⁵⁸⁾」もので、「18条の19の立法目的から、同条各号の措置および方法の詳細は、既存の作業基準と基本的には同じものとするのが適当である⁵⁹⁾」との指摘がある。この結論の妥当性には自身も異論を唱えるものではないが、（立法時の検討について十分な検証を行っていない本稿筆者にとって誤解の怖れも抱きつつではあるが、）この18条の19が、こと形式的には、作業基

55) 石山・前掲注54) 8頁。

56) 石山・前掲注54) 8頁。

57) 参照、大塚・前掲注6) 306-07頁等。

58) 大塚直「法学者からみたアスベスト問題」廃棄物資源循環学会誌31巻5号(2020年) 383頁。

59) 大塚・前掲注58) 381頁。

準と結びつけた規定にはなっておらず、措置に際しての方法を独立的に指定する条文となっているものとしてとして読むことができるようにも思われ、解釈の余地があるようにも思われる。例えば、作業基準で定められている「隔離に当たっては、作業場の出入口に前室を設置すること」（別表第7における一の項下欄イ）は、形式的には大防法18条の19における「隔離」と直結しているわけではなく、18条の19自体に規定されているわけでもない。故意の判断も合わせて、自治体において執行しやすい規定となっているかも含めて、引き続き執行局面にも着目した検証が必要であるとも思われる。

また、国や自治体の責務規定について、特に国に関する規定については、「建築物に特定建築材料が使用されているか否かを把握するために必要な情報」に関する努力義務を定めている。「在り方」においても「建築物等の通常使用時における石綿含有素材の使用状況の把握」として言及され⁶⁰⁾、本稿でも②使用の局面として検討を行っている事項に関連し、「災害時に備え」⁶¹⁾の意味をも有する規定である。ただし、大防法がレベル3までを対象としたのに対して、すでにみているとおり、建基法制において対象とされているのはレベル1のみである。ここに生じているズレには注意が必要だろう。

さらに、今回の改正により、従来の「受注者」という文言から、「元請業者」（大防法18条の15第1項）・「下請負人」（18条の16第2項）へと使用される語が変更されてもいる⁶²⁾。対象の明確化のみならず、こうした区分の採用は、2013年改正時に強く意識された解体等工事の現場に存在する構造に対して、今後の法改正で切り込みを図ろうとする場合における基礎条件にもなるように思われる⁶³⁾。

60) 「在り方」19頁。

61) 大塚・前掲注6) 307頁。

62) 参照、大塚・前掲注6) 307頁。

63) 2013年改正時において意識された発注者の責任については、石綿則8条においても責務規定が置かれている。本来は、事業者がとるべき措置について定めはらずの石綿則において、こうした規定が置かれているということは、石綿則

(4) 残されている課題

もっとも、2020年の大防法の改正によっても、なお課題は存在する。

まず、一般的な行政上の規制において用いられることが多い許可制・免許制について、アスベストに固有のものとしては十分なものが存在していない。アスベスト除去業のライセンス制の導入が主張されている⁶⁴⁾が、能力の担保としても、違反に対するサンクションの前提としても、導入に向け引き続き検討を行う必要がある。

また、上記のとおり、アスベスト調査の専門家として、「建築物石綿含有建材調査者」制度の整備が図られているところであるが、解体等工事の現場に存在する構造の下で、この調査者等が独立的に専門性を発揮できるようにすることが必要であろう。作業完了後において元請会社に所属する者が検査を行った場合、「多少の取り残しには『目をつむる』ことが起きても不思議ではありません」といった指摘⁶⁵⁾もなされている。この問題は、「在り方」においても（、またそれ以前からも）指摘されていた「第三者性」⁶⁶⁾に関するものであるが、対応に向けた動きが必要である。

また、「在り方」においては、専門家である建築物石綿含有建材調査者について、十分な人数を確保するための取り組みを求めているが⁶⁷⁾、人数のみの確保を意識すると、質の確保がおろそかになる可能性もある。この点にも留意が必要と思われる。

さらに、「在り方」において検討されつつ、法制度化に至らなかったものに、アスベストの大気濃度の測定の義務化がある。これは長らく検討対象とされ続けながら法制化されていない事項である。一回的作業を対象とする大防法による規制の特質や、分析に要する時間等の技術的な制約など

の非（伝統的）労働法的な性質が含まれていること、そして、アスベスト問題について、既存の（古典的な）法分野、思考の枠を超えた取り組みが必要とされてきた／いることを示しているようにも思われる。

64) 外山尚樹「石綿関連法規の改正と今後の課題」廃棄物資源循環学会誌 31 巻 5 号（2020年）331頁。

65) 建築物石綿含有建材調査者協会（編）・前掲注 14）109頁。

66) 参照、「在り方」13頁。

67) 参照、「在り方」19頁。

が法制化が見送られてきた理由のようである⁶⁸⁾。もっとも、確かに大気濃度の測定を、飛散防止に係る権限行使の前提として大防法の制度内で用いることが望ましいところではあるが、仮に当該作業での飛散防止には有効に直結しないとしても、当該事業者の公共契約からの排除など、事業者に対する一定のサンクションに際しての斟酌する材料として用いることなども検討の余地があると思われる（もちろん、測定・分析結果に関する不服申立て等の手続整備も必要にはなろう）。有効な資格制度が存在していないことや、上述のような構造の下においては、価格のみで業者が評価される状況にもなりかねないことを考慮すると、これを転換する契機としても期待できるようなも思われる。

おわりに

以上、雑駁ではあるが、アスベストの規制に関するいくつかを取り上げて検討を行ってきた。アスベスト問題は終わらせなければならないが、こと法制度に関しては、問題を終わらせるための整備は未完了、という状況のようにみえる。

ある元最高裁の裁判官は、「司法制度の健全な運営のためには、担い手に人を得ることが肝要であるが、人に頼るには限界がある。やはり、制度自体を常に見直していく必要がある⁶⁹⁾と指摘している。この指摘は、「司法制度」を「アスベスト規制」に置き換えても、意味を有するものとも思われる。これと同時に、「これまでの公害の歴史からいって、法律ができて、それを適用させ改善する世論や運動がなければ、問題の解決にならない⁷⁰⁾という指摘もまた意識しつつ、引き続いての法制度整備と運用の改善に向けた検証が必要である⁷¹⁾。

68) 参照、大塚・前掲注6) 307頁。

69) 泉徳治「『人』に頼るより『制度』の改革」須網隆夫（編）『平成司法改革の研究』（岩波書店、2022年）329頁。

70) 宮本憲一「史上最大の社会的災害か」環境と公害 35巻3号（2006年）37頁。

71) もっとも、2020年の改正大防法成立後における、中央環境審議会大気・騒音振動部会（第17回）（2022年6月22日）においては、事務局の用意した資

なお、今回の検討は、本稿において明示的に取り扱わ（え）ないと記載しているものに限らず、極めて部分的なもの、かつ不十分なものとどまっておき、例えば、②使用の局面に関する、「建議」以降の法政策について等をはじめとして、本来検討を加えるべき素材・事象が数多いことを自覚している。自身にとっての今後の課題である⁷²⁾。

〔附記〕

本稿は、JSPS 科研費 19H01438 の成果の一部である。

料（「今後の大気環境行政のあり方について（意見具申）（案）」）において、アスベストの記載がなかったことから、複数の委員からこの点を問題とする指摘がなされるということがあった（議事録：https://www.env.go.jp/council/07air-noise/page_00001.html）。

72) 本稿で参照したインターネット上の情報の最終閲覧日は、2022年12月31日である。