

大気汚染防止法改正答申へのパブリックコメントに答えなかった、改正法案の問題点

(黒：パブコメ意見、赤：環境省回答、青：シンポジウム主催団体意見)

2020年3月30日 主催団体：建設アスベスト訴訟全国連絡会、職業性呼吸器疾患有志医師の会、職業性疾患・疫学リサーチセンター、石綿対策全国連絡会議、中皮腫・じん肺・アスベストセンター、東京労働安全衛生センター、なくせじん肺キャラバン実行委員会

1.解体工事の届出

・特定建築材料以外の石綿含有建材の除去等作業についても、不適切な作業を防止するため、大気汚染防止法第18条の15(改正案では18条の17)に規定する届出を義務付け、当該届出情報は開示すべきである。(347件)

【回答】成形板等は比較的飛散性が低く、専門的な機器等を使用しない。届出件数が多い。立入検査で対応する。

【反論】現行法の届出は吹付け石綿等(レベル1, 2)の除去作業について、作業基準に基づく作業計画等の届出が義務付けられている。改正案では、一般の解体工事(主にレベル3)での事前調査結果の届出を義務付けようとしている(18条の15第6号)が、それでは不十分で、作業計画を届出させ、行政の担当者が確認し、不適切であれば計画変更命令(18条の18)等で対応する必要がある。

2.建物調査

・建築物石綿含有建材調査者制度により調査者の育成が行われているため、「一定の知見を有する者」としては、その他の者を認めるべきではなく、建築物石綿含有建材調査者の数を増やすことに注力すべきである。(292件)

【回答】現状では調査者の数が少ない。今後育成する。第三者による調査は将来的に検討する。

・アスベスト診断士は民間の資格であり、石綿の普及、利用促進を行ってきた業界団体が運用している制度である。事前調査を行う者の要件にはアスベスト診断士を含めるべきではないと考える(305件)

【回答】現状では調査者の数が少ない。今後育成する。第三者による調査は将来的に検討する。

・石綿含有建材の有無は工費と工期に大きく影響するため、事前調査は利害関係のない第三者による調査を義務付けるべきである。(342件)

【回答】現状では調査者の数が少ない。今後育成する。第三者による調査は将来的に検討する。

【反論】建物調査の正確、公正、中立の確保が重要。2013年に国交省の告示としてスタートした「建築物石綿含有建材調査者」の制度は、資格要件に加えて実務経験がある者に対する実地研修を含む5日間の講習と試験によって調査を実施できる者を養成してきた。2018年には厚労、環境との三省の共管となったが、その際に受講資格の要件を引き下げ、実地研修を別立てにして、ハードルを下げた。さらに今回の改正では、戸建て住宅を対象とした新たな調査者の養成が検討されており、より容易に取得できる資格となる見込みである。調査者の数が少ないために、制度の運用に支障をきたさないためには、早急に調査者を養成する必要がある点は理解できるが、正確、公正、中立をいかに保つかが課題である。

英国、米国、韓国では、解体・除去に関わらず、通常使用時の建物の調査とアスベスト含有建材の管理が義務付けられており、調査は必然的に解体・除去の事業者とは別の第三者が実施していることが一般的である。

3.工事の終了確認について

・石綿含有建材の除去等作業が適切に行われたことの確認は、自治体や第三者が行うことを義務付けるべきである。(320件)

【回答】検査できる者(調査者)が少ない。将来的に検討する。

【反論】除去が適切に行われたことの確認(完了検査)は、その後の建物の使用や解体の安全確保のために重要であり、今回の改正により作業基準に追加される。しかし検査の実施者については規定がなく、除去した事業者による検査でも可とされる。除去事業者による自主的な検査では不十分なことは明らかで、英国、米国、韓国、ドイツでは第三者による検査が必要とされ、検査者がその責任において、後の工程の開始を許可するしくみとなっている。答申では「将来的に検討する」としているが、早急な検討と実施が求められる。

4.大気濃度測定

・現状のスモークテスト等での確認では不十分であり、石綿の飛散による発がんリスクの把握のためには大気濃度測定が必要である。国内では大気濃度測定を義務付けている自治体があり、海外でも大気濃度測定を実施している。平均5日~7日の分析納期は何の条件設定もなく、安価で分析を求められた場合の平均であり、現場で測定を行うこともできる。除去等作業時の大気濃度測定は義務付けるべきである。(349件)

【回答】測定の迅速化、評価の指標、指標を超過した場合の作業再開に向けた必要な措置など、現状では全国一律での測定の制度化には困難な課題が残っている。

【反論】レベル1, 2の石綿の除去作業はハイリスクな作業であり、現場からの石綿の漏洩事故が再三問題となっている。これを監視するための気中石綿濃度測定の義務化が小委員会では検討され、ほとんどの委員が義務化を支持したが、基準値等の技術的な課題があることから、義務化は見送られた。現在行われている監視は、スモークテストやデジタル粉じん計という簡易な装置により定性的に行われているが、濃度測定を実施しなければリスクを定量的に把握することができない。石綿濃度測定は最も基本的な監視手法であり、技術も確定しており、主要な先進国ではもちろん、国内でも半数以上の除去現場では自治体条例によって実施している。これまでに数万人の被害を発生させている発がん物質を危険なかたちで取り扱う現場で、濃度測定を実施していないという異常な状態が続くことにより被害の拡大が懸念される。また大防法第1条目的には「大気の汚染に関して人の健康に係る被害が生じた場合における事業者の損害賠償の責任について定める」とある。そのため他の物質には排出基準があり、濃度や排出量の測定が義務付けられている。しかしアスベスト除去の現場では測定の義務がなく、被害が発生したとしても原因を特定することができず、損害賠償の責任を問うことができない。大防法の目的を達成していない状況が続いている。早急に義務化する必要がある。

5.罰則

・短期間の除去等工事であっても飛散防止が図られるよう、作業基準違反に対する直接罰を確実に創設すべきである。(303件)

【回答】立法技術上の課題もあるが、作業基準違反への直接罰の創設を検討すべきと考える。

【反論】2014年度以降、大防法による作業基準適合命令等の命令は17件出ているが、違反告発件数は0件である。違反があっても、その後命令に従えば罰則が適用されないために告発もなく、罰則の適用もない。また大防法の罰則は最高でも6か月以下の懲役または50万円以下の罰金である。適正な除去工事をするよりも罰金の方が「安上がり」なのだ。これでは抑止効果にはならない。直接罰の創設と罰則の強化が必要である。

6.ライセンス制

・石綿含有建材の除去等を行う事業者に対し、ライセンス制を導入し、作業基準等に違反した事業者のライセンスをなく奪できるようにすべき。(324件)

【回答】事前調査から作業終了後まで、都道府県等が指導を強化し、適切な作業を担保するための制度を整備すべき。事業者の規制内容に係る理解の促進新たな制度の履行を徹底していくことが重要と考えており、ライセンス制の導入には必要性の検討や体制の整備に時間を要することから、御意見については参考とする。

【反論】除去業のライセンス制は諸外国では重要な管理の柱となっている。英国では、事業者は石綿作業を行う場合には安全衛生庁に申請し審査を受け、ライセンスを取得しなければならない。審査は、書面審査、取締役・安全衛生責任・契約管理者との面接および実地審査によって行われる。2015年度には240件の申請があり、その内50件が新規で、全体で26件が拒否されている。米国、韓国でもライセンス制が導入されている。

除去作業は周囲の監視が難しい場所で行われ、安全対策を省略することによって会社は利益を得ることができる。日本では、漏洩事故を起こしても事業者が罰せられることはほとんどなく、その後の仕事も続けられるのが現状である。公的な機関が公正にライセンスを管理し、ライセンスの停止などの措置により除去業者を管理することが必要である。

(補足意見)

・悪質で違法なアスベスト処理を行っても罰則がないので問題が起こっている。悪質なアスベスト処理については、厳しい罰則を科すべきである。(27件)

【環境省回答】

現行法においても、作業基準に違反した場合には作業基準適合命令や作業の一時停止命令が行われ、これに違反した場合の罰則が設けられています。また、立法技術上の課題等も踏まえつつ、作業基準違反への直接罰の創設も検討するべきであると考えています。

【反論】他法令と比べても罰則が低いことから、廃棄物処理法(廃掃法)などと同程度に強化すべき。

・届け出義務違反の罰則が発注者になって施工業者の罰則がなくなっており、実際には施工業者が届け出をおこたった場合施工業者に罰則を掛けられるようにする。

・事前調査結果の発注者への説明義務に罰則を設けて、施工業者に罰則適用する、といった仕組みが必要