

## 第7章 アスベスト飛散事故の再発防止に関する提言

第1章から第5章までで前述してきた通り、当該事故による健康への影響を推定・評価するという過程は、とりもなおさず、事故を起こした「危険因子」は何だったのかを探り、その背景を洞察することであった。本委員会では、こうした「検証」を通して、「このままでは、いつ何時、どこで同様の飛散・ばく露事故が発生するとも限らない」との懸念を強く抱くに至った。

事故が発生した後で健康リスクを評価し、今後の健康対策を検討するだけでは、アスベストによる健康リスクを本当の意味で回避・低減することにはならない。佐渡市民にとって最大の健康対策、それは「再発を防止する」以外の何ものでもないのである。

### 1. 自治体の課題と提言

自治体関係者には、発注者としての責任とその影響に対する認識が概して低く、公共事業や公共サービスを提供する過程では、業者任せの馴れ合いが起こりやすい。行政組織は縦割りで、職員の多くは自分が直接執行する業務に関しては勉強するが、所掌以外の業務にはほとんど関心を持つとはしない。むしろ、行政に対する社会の要請を受け止め、その要請に応えるための自分の所属する組織と自己の役割・位置付けを認識し、執行しようとする思考と意志を持つマンパワーを育むことをせず、前例主義に甘んじてきた行政組織も少なくない。日常と異なる問題への対処は不得手で、与えられた仕事をそつなくこなすことを優先し、問題意識を持ってそれを掘り下げることが忘れがちだともいえる。自治体の規模が小さくなるほど、日々の事務に追われ、職員一人が抱える業務範囲とその数も多くなり、広く浅く処理せざるを得なくなるという事情もある。行政は本来、各種の法令・要綱・通達等に基づいて執行されるが、公共事業を例に挙げれば、入札審査会の委員は公共事業と建設業を熟知した委員で構成されておらず、「あて職」または「担当」として選任されるのが通例である。

離島佐渡という地理的条件もあって、旧10市町村時代から、行政組織には必ずしも専門家は必要とはされてこなかったのではないだろうか。そうした環境の中で、民間業者任せの体質となっしまい、市担当者と請負業者の立場と役割が明確に認識されないまま、馴れ合い的な公共工事の執行が踏襲され、その体質を合併後も受け継いできてしまったと思われる。佐渡市は、行政組織としての発注者責任を自覚しているとは言えず、現在の佐渡市職員、あるいは教職員などの学校関係者にしても、その認識は、当該事故は「請負業者が起こし、児童・教職員が巻き込まれた事故」という程度にとどまっているようにも見受けられる。こうした当事者意識の希薄さが佐渡市職員、教職員、そして市民との問題意識の共有を妨げており、このままでは、当該事故を風化させてしまう恐れがある。

今後、アスベストを使用した建造物の改築・解体が増加し、2020（平成32）年ごろにピークを迎えると言われている。アスベスト除去工事が健康被害を発生させる危険性を伴った工事だという認識を、行政の職員はどの程度持ち合わせているだろうか。飛散・ばく露事故による健康リスクを、庁内と周辺住民を含めた関係者でどの程度情報共有しているだろうか。今後、佐渡市で民間のアスベスト飛散事故が起きたときを想定し、佐渡市民の健康と生活に与える影響を真剣に考える必要がある。問題が起きてからの対処でなく、未然に予防する危機管理意識と体制、さらには関係者全般に渡る情報共有を欠かさないようにしていかなければならない。あらためて公共工事のあり方と、

発注者責任の履行が問われている。

- 提言 1 予算・職員数の制限はあるが、職員の中から技術職・事務職とも時代に応じた問題意識やリスクに敏感な専門家（エキスパート）を複数育てること。
- 提言 2 エキスパートの問題意識を行政に反映しようとするマネージャーと、適正な判断を下すことのできるリーダーを養成し、適材適所に配置する人事、縦割り行政の弊害を防ぐための新たな横断的組織の新設を断行し、情報共有を密にした組織体制を整備することで体質改善を目指す必要がある。
- 提言 3 アスベストについては、石綿作業主任者の有資格者を複数養成し、専門委員等による担当職員・管理職等の研修を定期的実施すること。
- 提言 4 危機管理体制を構築するために、人事異動の際はローテーションで必ず専門家を残すようにすること。
- 提言 5 職員個々の知識と経験値を蓄え、個人の情報ネットワークや組織間の連携を維持・継続・強化すること。

## 2. 「情報共有」の実践に関する提言

第2章で前述したとおり、関係者からのヒアリング調査などによって当該工事案件が国庫補助採択（当該工事を発注すること）を決定した2006（平成18）年3月から6月までの間、現場となる両津小学校の教職員・児童・保護者・学校周辺住民に対する周知・説明が不十分であったことが明らかになった。市民が、社会が、行政に求めているのは、事故後に行われる「説明」あるいは「釈明」ではなく、事故を未然に防止するために、誰が、いつ、どこで、何を、どのようにするのかという情報であり、リスクを低減・回避するための「リスクコミュニケーション」である。

一方、専門部会は、過去にさかのぼって佐渡市が所有・管理する公共施設のアスベスト使用実態と対策（措置状況）を確認しようとしたが、アウトプットされた情報は継承されておらず、佐渡市教育委員会による現役職員へのヒアリングによって過去の対策（措置状況）を確認するしかなかった。つまり、佐渡市は「現在」の組織どうしだけでなく、「過去」の組織と「現在」の組織との情報共有も欠落していたのである。

これまでの調査によって分かったこれらの事実を踏まえ、今後、佐渡市が「情報共有」を実践し、定着させていくために必要と考える3つの提案をさせていただく。

- 提言 1 人体や環境へ影響が及ぶ恐れがある公共工事の発注に当たって、発注者と工事請負者の双方が当該工事の関係者に必ず工事の目的、工事概要、安全対策、緊急対応などについて着工前に説明するよう、条例によって義務付けること。
- 提言 2 アスベスト対策だけに限らず、環境行政に関する市民などからの問い合わせや相談を受け付けるセクションを常設し、佐渡市の行政組織内だけにとどまらず、市組織と市民、市組織と国あるいは他の地方自治体組織との「情報共有」をけん引していくこと。
- 提言 3 （仮）「アスベスト使用（施設・管理）台帳」を整備すること。
- 提言 4 住民（学校関係者・保護者等）とのリスクコミュニケーションは、必要最小限の情報提供にとどまらず、アスベストリスクと危険防止への意志の共有を目指すこと。

### 3. アスベスト対策工事の発注に関する提言

佐渡市は地方自治の主体であり、同市が施工する公共事業の主体（発注者）としてアスベスト飛散・ばく露事故を未然に防ぐために「最善を尽くす」必要がある。ここで言う「最善を尽くす」とは、少なくとも工事金額によって“機械的に”競争参加者を決めることではない。「最善を尽くす」ということは、工事案件ごとにそれぞれの工事に求められる技術・技能レベルや経済性を十分に検討するとともに、施工の安全性とその品質確保を可能とする発注に意を尽くすことであり、完成・引渡しに至るまで工程の安全確保にも眼を配ることである。

発注者が競争参加資格におけるランク付けの最上位または上位にある業者と請負契約を結ぶことが、必ずしも「施工の安全性」を担保することになるとは限らないということ、はからずも当該工事が示すところとなった。建設工事は多くの場合、元請け業者ではなく、下請け業者（専門工事業者）が実際の施工を担っているということを発注者は忘れるべきではない。発注者が真に施工の安全性を追求しようとするのであれば、元請け業者だけではなく、下請け業者の技術・技能レベルの把握にも意を注ぐ必要がある。

しかしながら、公共工事における元請けと下請けの契約は民間と民間との契約となるため、公共工事の発注者が下請け業者を直接選定することはできない。だからこそ、発注者は、アスベストや揮発性有機化合物（有害化学物質）除去など、不特定多数の人に健康被害を及ぼす危険性がある工事を発注する際には、ばく露事故などの「リスク」が存在することを認識して請負業者を選定しなければならない。

こうした基本的な考え方にに基づき、以下、アスベスト対策工事の発注に関して3つの提案をさせていただきます。

提言1 佐渡市建設工事指名業者選定要綱(競争参加資格者名簿)に新たな発注工事種(仮)「アスベスト等有害物質対策工事」を位置付けること。

提言2 競争参加資格審査(指名願い)受付の際、(仮)「アスベスト等有害物質対策工事」への登録を希望する競争参加資格業者に対する事前審査を実施すること  
事前審査によって、詳細なアスベスト対策工事の施工実績、直接雇用関係を結んでいる石綿作業主任者と特別管理産業廃棄物管理責任者の人数と、それぞれの資格取得時期・従事したアスベスト対策工事経歴、下請け(予定)業者のアスベスト対策工事の受注実績と、施工能力(と同じ)について把握。アスベスト対策工事を発注する必要が生じた場合は、(仮)「アスベスト等有害物質対策工事」業者として登録した競争参加資格業者の中から、工事案件ごと規模や要求する技術・技能レベルなどに応じて競争参加資格者を選定する必要がある。

提言3 アスベスト対策のように、人や環境に甚大な被害を及ぼす危険性を伴う公共工事の発注に適した入札契約方式の導入に向け、多様な入札契約制度を調査・研究、検討すること。  
人の健康を脅かす恐れがある工事については、指名競争入札(価格競争)で発注すべきではなく、少なくとも施工能力をチェックできる競争入札によって発注すべきである。公共工事における総合評価落札方式の導入を推進している国土交通省は、価格だけではなく、施工体制が確実に確保できるかどうかを審査要素に加え、それぞれを合計した評

価点数によって落札者を決める「施工体制確認型総合評価方式」の2008(平成20)年度からの直轄工事への導入を決めているが、佐渡市も国内外の入札契約制度に目を向け、「工事の発注目的に適した」競争入札方式の在り方を検討する必要がある。

#### 4 . アスベスト除去工事と分析、同定の観点からの提言

当該事故の直接の原因は第3章で検討したとおりであるが、第4章、第5章でも様々な問題点が明らかになった。除去業者のスキルレベルの確保、安全な工事の実施、事故発生時の被害の拡大の防止、アスベスト含有建材の事前調査と工事中のアスベスト濃度測定の適切な実施の観点から、以下のとおり提言する。

提言1 発注者は、学校などのアスベスト含有建材除去工事を児童、利用者のいない時間に行うように業者に指示すること。

提言2 発注者は、アスベスト除去工事のようにリスクを伴う工事では、工事实績などを確認して十分なスキルレベルのある業者を選定すること。

提言3 ・自治体自らが発注者となるアスベスト含有建材除去工事で、大気汚染防止法などにより監督する工事では、立ち会い・検査を適切に行うこと。  
・立ち会い・検査は石綿作業主任者の資格のある者が行うこと。  
・立ち会い・検査ではチェックリストを使用すること。  
・労働基準監督署などの他の行政機関と連携を図ること。

<チェックポイントの例>

資格者がいること

石綿則第27条で規定された特別教育と特殊健康診断実施記録があること

養生とセキュリティゾーンの設営方法を適切にすること

負圧・除じん装置の設置を適切にし、フィルター交換と負圧の点検記録を確認すること

十分な人数の作業員で作業を行うこと

廃アスベストの管理と処理を適切にすること

提言4 ・建物の所有者は、アスベスト含有の調査は石綿則の事前調査と位置づけ、石綿作業主任者などの資格があり、石綿含有建材の知識のある者に行わせること。

・事前調査では、作業員のばく露防止のために必要な個人用保護具を使用し、材料を湿潤して行うこと。

・事前調査は、周囲に児童・利用者がいないときに行うこと。

・事前調査は複数の者が行き、採取場所、採取年月日などを表示したプレートを使用して現場写真を撮ること。

・地方自治体で石綿作業主任者を養成すること。

提言5 ・発注者は、アスベストの含有分析、気中濃度測定を信頼できる業者に除去工事と別に発注し、結果を速やかに公開すること。

・アスベスト除去工事などの工事のリスクアセスメントに関わる分析、測定は施工工事に含まず、別途発注すること。

- ・アスベストの含有分析、気中濃度測定は、日本作業環境測定協会のクロスチェックなどに参加し、これと同等以上の技能のある業者に発注すること。
- ・分析結果、測定結果は、リスクコミュニケーションに役立てるために速やかに公開すること。

## 5 . 環境教育に関する提言

当該事故で特徴的であったのは、2005（平成17）年以降の日本の社会状況の中で、子どもたちがアスベストの危険性に気付いていたのに対し、大人たちの対応が不十分であったことである。アスベストの危険性の認識は、アスベストによる健康被害を伝えられ、「アスベストは怖い」ということを知ることに始まる。その上で様々な状態のアスベストへの対処方法を知ることが重要となる。今回、両津小学校の児童たちは危険を察知し、回避しようとした点で立派な対応であったと思われる。アスベストに関する環境教育は日本では十分実施されていない状態にあるが、事故を起こした自治体等、いくつかの自治体でアスベストに関する環境教育が実施されてきている。

提言1 佐渡市は、小・中学校においてアスベストに関する環境教育を実施すること。

## 6 . 中央省庁と労働基準監督署、環境（大気）部局への提言

### （1）中央省庁

当該事故の遠因の一つは、第2章でも詳述したとおり、国・地方自治体の財政システムの基本が「単年度会計主義」であることにあると考えられる。「国の総合対策」が策定されたのが2005（平成17）年12月。アスベスト対策費が国庫補助として手当てされたのは翌2006（平成18）年1月に開会した通常国会の冒頭であった。実質的に、財務省は地方自治体が「繰越明許」手続きによって2006（平成18）年度に予算執行することを許容していたとはいえ、マンパワーが不足している規模の小さい地方自治体が最大限、適切なアスベスト対策を実行するには時間がなすぎた。

本来、学校施設のアスベスト使用実態調査は、吹き付けアスベストが禁止された1975（昭和50）年に実施しなければならなかった。にもかかわらず「学校パニック」が発生した1987（昭和62）年以降に至ってもなお、徹底した調査をせずに放置してきた文部省（文部科学省）の責任は重い。

また、都道府県、市町村のマンパワー不足を考慮すれば、アスベスト調査・適切な工事の実施に必要な技術研修やマニュアル作成が必要であった。にもかかわらず、クボタ・ショック以降の対応を見ても明らかなように、文部科学省は一片の通知あるいは事務連絡を出す「通達行政」に終始していたと言わざるを得ない。地方自治体の中には、教職員自体がアスベスト使用実態調査（サンプリング）を行ったという報告もある。2005（平成17）年調査で学校の建物調査は終了したと考えるべきではない。

提言1 文部科学省は今後のアスベスト調査に際し、過去に自治体を実施したアスベスト調査の内容と方法を確認する手立てを十分に設け、不要な再調査はしないで済むよう「情報共有」を担保する一方、調査不足の自治体が調査を確実に実施できるよう、十分な研修を行った上で調査すること。

提言 2 予算要求する文部科学省、予算編成を行う財務省は、それぞれアスベスト対策が数年以上の時間をかけて着実に実施すべき、人の命に関わる最重要施策の一つであることを肝に銘じ、このことを前提とした予算措置を取ること。

## (2) 労働基準監督署と環境(大気)部局

吹き付けアスベスト除去工事の際は、事前に工事の届出を自治体及び労働基準監督署へ提出し、担当部署では届出内容を精査、工事が適正に行われているかをチェックするため、作業場での区画養生等が完成後除去作業に入る前に立ち入り検査を行う事が通常である。佐渡労働基準監督署は、B組が提出したサンドブラスト工法が特別な工法で、監督官が現場を監督すべき工法との認識が乏しかったと考えられる。アスベスト除去業は、墜落、熱中症、アスベストばく露等の有害業務の多い業種である。すでにアスベスト除去工事の監督を頻繁に実施している監督署もあるが、特に2006(平成18)年当時はアスベスト除去に不慣れな業者の参入もあり、現場への立ち入り調査と指導・監督によって、当該事故を防ぎ得る立場にあった。

自治体の審査内容は、アスベスト除去における不完全作業から起きる粉じん飛散による建物居住者または周辺住民に対する健康被害の防止及び大気保全を目的として、また労働基準監督署は、アスベスト除去工事に携わる作業員を健康障害から防ぐために行われる立ち入り検査であり、検査目的が違うためほとんどの地域では自治体と労働基準監督署は個々に立ち入りを行なっている。新潟県佐渡地域振興局は、B組が提出した工法に疑問を挟まずに受理しており、事故のあった時点までに立ち入り検査を実施していなかった。複数の自治体では、吹き付けアスベスト除去の全工事で飛散防止対策の養生後、アスベスト除去前に環境部局(大気係)の職員が立ち入り調査を実施している。これらの自治体では第3章に述べた飛散要因がチェックされ始めており、今回のような事故を防ぎ始めている。

一部の自治体は、労働基準監督署と自治体の大気部局が連携して、同一工事に合同で立ち入り検査を行っている。監督官庁が同時に立ち入り検査を行う利点として、

1. 専門分野からとらえた工事の確実性、適正の意見の交換が出来る。
2. 工事業者は、監督官庁の立ち会いが二度手間にならない。
3. 工事の進捗状況が把握し易く、立ち会いによる工事待機がなくなる。

等が考えられる。行政官庁にもいろいろ制約があると思われるが、立ち会い検査は、合同で行われることにより検査の目的を達成できるのではないかと思われる。

提言 1 監督署は、施工業者が採用しようとしているアスベスト除去工法等を申請書類で十分確認するとともに、業者の施工経験等も加味したアスベスト除去業への適切な監督と指導を行う必要がある。

提言 2 都道府県の環境(大気)部局は、吹き付けアスベスト除去工事で標準的な工法であるか否かの確認とともに、適切な立ち入り調査を実施することが求められる。

提言 3 今後、労働基準監督署と環境(大気)部局は、連携して同一工事に合同で立ち入り検査を行うこと。