

アスベスト問題への当面の対応（案）

平成 17 年 7 月 29 日
平成 17 年 8 月 26 日 改訂
平成 17 年 9 月 29 日 再改訂
アスベスト問題に関する関係閣僚による会合

1. 対応策

（１）今後の被害を拡大しないための対応

○建築物等の解体時等の飛散予防の徹底（厚生労働省、国土交通省、環境省）

建築物等の解体現場、解体後の廃棄物（廃アスベスト（石綿））等について、アスベストの飛散を予防するための措置の徹底を図る。

ア．建築物等の解体現場等における措置

- ・ 建築物の解体作業等におけるアスベストばく露防止措置、大気環境への飛散防止措置を徹底する。（７月１２日及び１５日、都道府県労働局、関係業界等に通知）
- ・ 大気環境への飛散防止措置の対象となる解体・補修作業の規模要件等を撤廃する。（９月１３日に検討会を発足、来年２月までに関係規定を改正）
- ・ 建築物の解体現場に対する重点的な監督指導等を実施する。（重点指導月間８～１０月）
- ・ 建築物解体におけるアスベストばく露防止のための特別教育を実施する。（建設業労働災害防止協会において実施。年間５万人受講予定（平成１７年））
- ・ アスベストばく露防止対策に関する相談窓口を設置する。（７月８日、建設業労働災害防止協会に設置）
- ・ 水道用石綿セメント管の撤去作業等における関係法令の遵

守の徹底を依頼した。（８月８日、都道府県、関係業者に通知）

- ・併せて、建設業、造船業等における関係法令の遵守を徹底する。（７月１４日以降、順次関係業界等に通知）
- ・都道府県を通じて、解体工事等を行う者へアスベストの取扱いについて注意喚起を行う。（７月１４日、都道府県に通知）
- ・建材、建築物のメーカー団体に対し、アスベストを含有する建材等の情報の公開・提供を行うよう要請した。（８月１２日、都道府県労働局、関係業界団体等に通知）
- ・都道府県に対して、労働局と合同で解体等現場への立入検査を実施するなど指導の徹底を依頼した。（８月１日、都道府県に通知）
- ・都道府県等を通じて、解体工事等におけるアスベスト飛散防止対策の徹底及び実施内容の掲示について指導する。（８月９日、都道府県、業界団体等に通知）

イ．解体後の廃棄物（廃アスベスト）等に対する措置

- ・廃アスベスト等の適正処理の徹底を指示する。（７月１２日、都道府県等に通知）
- ・廃アスベスト等の直近の排出量調査を実施する。（７月２５日、調査を開始。１０月末までに調査結果公表）
- ・産業廃棄物処理業者に対し、規制の周知徹底、作業従事者の安全確保徹底について注意を喚起する。（７月２８日、業界団体等に通知）
- ・廃アスベスト等の適正処理を確保するため、関係する産業廃棄物処理業者に対する立入検査の強化、不適正処理事例への迅速な対策を指示する。（７月２８日、都道府県等に通知）
- ・解体作業によるアスベスト廃棄物の発生情報が、廃棄物処理業者に確実に伝達されるよう、産業廃棄物処理委託契約書及び産業廃棄物管理票にアスベスト廃棄物である旨を記載するよう指示する。（８月２２日に、都道府県等に通知）
- ・併せて、建設業等における関係法令の遵守を徹底する。

（７月１４日以降、順次関係業界に通知）

- ・「循環型社会形成推進交付金」を活用して、アスベストを含有する家庭用品の溶融処理など安全かつ高度な処理施設を整備する。
- ・アスベストを含有する家庭用品等のより適正な処理方法や処理システムのあり方について、早急に検討する。

ウ．製造工場等における措置

- ・製造工場等におけるアスベストばく露防止措置、大気環境への飛散防止措置を徹底する。（７月１２日及び１５日、都道府県、都道府県労働局、関係業界等に通知）
- ・製造工場等１２４事業場に対してアスベストばく露防止措置の徹底を図るため、監督指導等を実施した。（９月１４日公表）

なお、重大又は悪質な法違反が認められた場合は、厳正に対処する。

- ・大気汚染防止法の規制対象事業所の名称及び場所について集計・公表する。（８月２６日公表）
- ・アスベストばく露防止対策に関する相談窓口を設置する。（７月８日、中央労働災害防止協会に設置）

エ．既存建築物等における措置

- ・建築物におけるアスベスト対策を早急に取りまとめるため、社会資本整備審議会にアスベスト対策部会を設置し、建築基準法令によるアスベスト建材の規制のあり方などについて早期に検討する。（９月５日に第１回開催）
- ・公共施設におけるアスベスト使用の状況把握に努めつつ、道路関係施設におけるアスベスト対策のあり方などについて有識者委員会を設置し、早期に検討する。（８月２９日に第１回、９月２２日に第２回を開催）
- ・不特定多数の者が利用する既存の民間建築物のアスベスト対策に関する支援を検討。

オ．建設業における行動計画の作成

- ・関係する１１の団体が作成した多数の講習会を実施する等

の具体的な行動計画に従い、解体工事等における関係法令の遵守を徹底させる。（８月１日通知、９月９日提出、行動計画の概要を９月２９日公表）

カ．アスベストの適正処理費用

- ・ アスベストが適正に処理されるためには関係法令を遵守した計画に基づき正しく見積りが行われる必要があるためアスベストの処理費用に関する情報の収集、提供を行う。
（８月２６日公表、８月３１日関係省庁及び関係団体に通知）

○製造・新規使用等の早期の全面禁止（厚生労働省、経済産業省）

既にアスベストの製造等を原則として禁止しているところであるが、例外的に用いられているアスベスト含有製品について、遅くとも平成２０年までに全面禁止を達成するため代替化を促進するとともに、全面禁止の前倒しも含め、さらに早期の代替化を検討する。

- ・ ７月２１日、「石綿の代替化に関する緊急会議」を開催し、関係２０団体に代替化の促進を要請した。
- ・ ７月２６日、在庫品の販売を直ちに禁止するよう業界団体に対し要請した。
- ・ ７月２９日、アスベスト含有製品の適正な表示及び文書交付の徹底を改めて業界団体に対し要請した。
- ・ 代替化の促進のための検討会を発足させ、早期全面禁止の実施に向けた対策を早急に確立するとともに、所要の代替化促進策を検討する。（８月２５日及び２６日、検討会を発足、９月２６日及び２７日に第２回を開催）
- ・ ８月４日、アスベストの代替化の推進により影響を受ける中小企業者に対して状況に応じて事業転換等の支援に適切に対応するため、政府系三金融機関及び信用保証協会において相談体制を整備した。
- ・ ９月１２日、アスベストを含有する家庭用品の製造実態等

に関する調査結果に基づき、アスベストを含有する家庭用品の製造等を現在も行っている企業に対し、遅くとも１０月末までに代替化を行うよう、関係団体を通じて要請した。

- ・ ９月２０日、石綿を含有する部品を使用する自転車及び自転車用ブレーキについて輸入販売の実態調査の結果を公表した。
- ・ ９月２０日、石綿を含有する建材、摩擦材、接着剤の製造、輸入等の禁止について関係団体を改めて指導するとともに、在庫品の譲渡等も直ちに停止するよう改めて要請した。
- ・ ９月２０日、製造等が禁止されていない石綿を含有する製品について、関係団体に対し代替化を行い無石綿の製品とするよう要請した。
- ・ ９月２７日、労働安全衛生法で輸入が禁止されているアスベスト含有製品を部品として用いた製品について、輸入規制に万全を期すため、輸入貿易管理令に基づく輸入公表を改正し、即日施行した。

○学校等におけるアスベストばく露防止対策（文部科学省、消防庁、防衛庁）

ア．学校等における対策（文部科学省）

- ・ 学校施設等に吹き付けられたアスベストの適切な維持管理と飛散予防について、教職員及び児童生徒等に周知徹底した。（７月２９日、都道府県教育委員会等に通知）
- ・ 学校で使用されているアスベスト含有製品（アルコールランプ使用時に用いるアスベスト付き金網、学校給食調理時に使用する耐熱手袋、その他実験機器等）を、アスベストを含有しない製品に代替するよう努める旨を周知した。（８月５日、都道府県教育委員会等に通知）

イ．消防隊員に関する対策（消防庁）

- ・ アスベストを使用している建築物において消防活動を行う

場合の消防隊員のアスベストばく露防止のため、防塵マスク等の着用等を徹底する。（７月２７日、都道府県に通知）

ウ．自衛隊員に関する対策（防衛庁）

- ・建築物について調査の結果、吹付けアスベストの使用が確認された２棟は、今年度中に除去等を行う予定。また、アスベスト含有の可能性がある吹付け材を使用している建物３２０棟は、速やかに分析調査を実施し、その結果を踏まえて対応する。（９月２９日に調査結果公表）
- ・装備品については、一部の艦船内には、表面に塗装を施して飛散防止措置が講じられた吹付けアスベスト等が確認されており、その安全性について速やかに調査を実施し、除去等の処置を検討する。また、航空機、艦船、車両等の制動部分やエンジン、蒸気管等に摩擦材、シール材及び断熱材等としてアスベスト含有部品等が使用されているため、引き続き代替化を図る。（９月２９日に調査結果公表）

（２）国民の有する不安への対応

○国民への積極的な情報提供（総務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、環境省）

ア．アスベストによる健康被害の状況把握について、労災認定に係る個別事業場名の情報開示、製造・使用企業別に実施された調査（アスベスト既製造企業、造船等運輸関連企業、建設業）の結果公表を通じて、積極的な情報提供に努める。

（別紙１「アスベストによる健康被害に関する実態把握について（概要）」参照）

イ．建築物の解体等の作業に当たって、アスベストばく露防止対策等の実施内容を周辺住民の不安解消に資するよう作業現

場の見やすい場所に掲示するよう指導した。（８月２日、都道府県労働局、関係業界団体等に通知）

ウ．石綿対策が適切に実施されていることを示す作業現場に掲げる分かりやすいパネルを作成するとともに、掲示及びパネルについての周知用リーフレットを９月６日に作成した。（建設業労働災害防止協会において実施。）

エ．アスベストを含有する家庭用品の製造実態等について調査を実施し、９月１２日に公表した。調査結果に基づき、同日、アスベストを含有する家庭用品の製造等を現在でも行っている企業又は過去に行っていた企業及び関係団体に対し、消費者の視点に立った十分な情報提供及び相談体制の整備等の対応を要請した。

また、アスベストを含有する家庭用品を一般廃棄物として処理する際には、当面、住民に他の物と区別して排出してもらい、できるだけ破碎しないなどアスベストの飛散防止を図るよう、市町村に対し周知した。（９月１３日、都道府県に通知）

オ．不動産業関係団体を通じて、不動産業者に対し、購入者等への情報提供に努めるよう指導した。（９月２９日、関係業界団体等に通知）

○労働者、退職者、家族、周辺住民を対象とした健康相談窓口の開設等（厚生労働省、環境省）

ア．健康相談窓口の設置等（厚生労働省、環境省）

- ・ ７月８日、保健所、産業保健推進センター、労災病院等に労働者等に対する健康相談窓口を開設した。
- ・ ７月１２日、保健所において環境経由の健康被害の相談も受け付けるよう通知した。
- ・ ７月１５日、保健所に対して、健康相談の参考となるＱ＆Ａを作成し送付した。

- ・医療関係者や産業保健関係者が相談対応する際に参考となる専門的なQ & Aを8月31日に作成した。

イ. アスベストによる健康被害を発生させている事業場の離職者を含む労働者や周辺住民の不安解消のため、専門家による臨時の相談窓口を各地に開設する。（8月22日に兵庫（尼崎）で開設。以降9月22日までに、大阪、神奈川、岐阜、岡山、佐賀、奈良、香川、埼玉、広島で順次開設。）

ウ. アスベスト関連疾患の診断・治療の中核となる医療機関として、診断・治療の体制が整備された22の労災病院に「アスベスト疾患センター」を設置し、アスベスト関連疾患に係る健康相談、診断・治療、症例の収集及び他の医療機関に対する支援を行う。（9月1日設置）

エ. 専門家チームにより、リスク評価に基づく健診対象やアスベストばく露者に対する健康管理の方法の検討を行う。（8月4日に第1回、8月19日に第2回、8月31日に第3回、9月28日に第4回を開催。早急に結論を得る。）

○国民の一般的不安・疑問に応えるためのQ & Aの作成・公表（文部科学省、厚生労働省、国土交通省、環境省等）

- ・7月29日、Q & Aを関係省庁ホームページに掲載した。

（３）過去の被害に対する対応

○労災補償制度等の周知徹底等（厚生労働省、国土交通省、消防庁等）

ア．アスベスト関連事業場で働いていた人への対応（厚生労働省）

- ・健康診断の受診を広く呼びかけるとともに、アスベストによる疾病に関する「労災補償」及び「健康管理手帳」の周知徹底を図る。（７月１５日、都道府県、関係業界等へ通知。９月１５日に労災補償に関するリーフレットの関係機関等への配布要請を、また、９月２６日に健康診断及び健康管理手帳に関するパンフレットを作成し、関係機関等への配布要請を行った。）
- ・厚生労働省の通知を受け、国土交通省等から関係業界等に対し労災補償制度、健康管理手帳制度等の周知を実施する。（７月２２日以降、順次関係業界等へ通知）
- ・アスベストによる疾病の労災請求についてはアスベストばく露等の事実確認が困難な場合があることから、事実認定に係る事務処理の具体的な方法を指示し、事務処理の迅速化、適正化を図る。（７月２７日、都道府県労働局へ通知）
- ・健康管理手帳の要件等アスベスト作業従事者の健康管理の在り方について、８月に立ち上げた研究班において調査研究を実施し、その結果を踏まえて健康管理手帳制度等の見直しを検討する。

イ．船員であった人への対応（厚生労働省、国土交通省）

- ・健康診断の受診を呼びかけるとともに、アスベストによる疾病に関する「船員保険の職務上の給付」の周知徹底を図る。（７月２０日、関係業界等へ通知）
- ・健康管理制度（無料健康診断を含む）を導入する。（平成１７年中に実施）

ウ．消防職員への対応（消防庁）

- ・消防活動の際にアスベストばく露の可能性があることについて周知を図る。（８月３日、都道府県へ通知）

○労災補償を受けずに死亡した労働者、家族及び周辺住民の被害への対応については、救済のための新たな法的措置を、「石綿による健康被害の救済に関する基本的枠組み」（別紙２）のとおり講ずることとする。給付水準、費用負担その他の具体的内容については、次期通常国会への法案の提出に向けて、厚生労働省及び環境省を中心に、被害の実態把握を進めつつ、引き続き検討する。（厚生労働省、環境省等）

- ・ ７月１２日、都道府県等に対し、保健所等における健康相談事例の情報収集と報告を依頼した。７月末までの相談事例については、８月１２日に公表。８月１５日までの相談事例については、８月２６日に公表。
- ・ 周辺住民のアスベストの健康影響に関する分析等を行うため、アスベストの健康影響に関する検討会を開催する。
（第１回：７月２６日、第２回：８月１８日、第３回：８月３１日）
- ・ 兵庫県及び尼崎市等の県内関係地方公共団体と協力して、周辺住民に対する健康被害に関する実態調査を行う。

（４）政府の過去の対応の検証

○政府の過去の対応について、アスベストに関連するこれまでの通知・通達、行政文書、研究結果等についての関係省庁での調査を踏まえ検証を行い、８月２６日に「アスベスト問題に関する政府の過去の対応の検証について」を公表したところであり、なお精査することとされた点について、９月２９日、「政府の過去の対応の検証について（補足）」（別紙３）のとおりとりまとめ、公表する。（厚生労働省、環境省等）

2. 実態把握の強化

○吹付けアスベスト使用実態調査等の実施・早期公表（国土交通省、総務省、文部科学省、厚生労働省等）

公共住宅、学校施設等、病院、その他公共建築物、民間建築物における吹付けアスベストの使用実態等について、調査を実施し、早期に公表する。

調査結果については、解体作業への指導等に有効に活用するため、各地方公共団体において関係部局で情報共有に努める。

なお、調査によりアスベスト使用が明らかになった建築物については、飛散防止のための措置の状況等（除去された吹付けアスベストの処理状況を含む）のフォローアップを行う。

ア. 民間建築物、公共住宅等（国土交通省）

- ・ 7月7日以降、順次都道府県等を通じ調査を開始した。（9月29日に中間調査結果を公表）

イ. 国の機関の建築物（各府省（国土交通省とりまとめ））

- ・ 7月29日、各府省において調査を開始した。（9月29日に調査結果公表）

ウ. 学校施設等、病院・社会福祉施設等（文部科学省、厚生労働省）

- ・ 学校施設等につき、調査を開始した。（7月29日、都道府県教育委員会等に対し通知。11月までに調査結果公表。9月29日、中間報告の結果を公表）
- ・ 病院・社会福祉施設等につき調査を開始した。（8月1日、都道府県等に対し通知。11月までに調査結果公表）

エ. その他の公共建築物（関係省庁）

- ・ 地方公共団体所有の施設における使用実態調査を実施する。（8月10日以降、調査を実施。11月までに調査結果公表）

○事業場への立入調査（厚生労働省）

- ・健康被害が発生したことがある事業場への立入調査等を実施する。（７月１５日、都道府県労働局に通知）
- ・吹付けアスベストがある建築物を把握し、事業者自主点検を行わせるとともに、必要に応じ監督指導等を実施し、アスベストばく露防止措置を徹底する。（８月２６日、都道府県労働局に通知）

○アスベスト製品製造事業所周辺地域等における大気中アスベスト濃度の実測調査を行う。（環境省）

○アスベストによる中皮腫、発がんリスク等に関する研究（厚生労働省、文部科学省）

中皮腫の実態調査にかかる研究、アスベストばく露に関連した職種別リスクに関する研究を実施する。

ア．中皮腫の実態調査に係る研究（厚生労働省）

- ・人口動態統計に登録されている中皮腫で死亡した８７８名（平成１５年）や療養中の者について、職歴、初期症状、検査所見、確定診断方法、治療法、生存期間等に関する調査研究を実施する。（８月４日、研究班を立ち上げ）

イ．アスベストばく露に関連した職種別リスクに関する研究（厚生労働省）

- ・職場の健康診断で撮影した胸部レントゲン写真における胸膜プラークの有無について職業・職種別に検討すること等により、アスベストばく露のリスクについて検討を行う。（８月４日、研究班を立ち上げ）

ウ．労働者健康福祉機構における研究等（厚生労働省）

- ・独立行政法人労働者健康福祉機構は、上記ア、イの研究に

協力するとともに、これまで全国の労災病院で診断・治療がなされたアスベストにばく露した者の肺がん及び悪性中皮腫の症例及び今後の症例を収集し、業務上のアスベストばく露との関連等について分析・研究を開始した。（平成16年度研究計画策定、今年度より実施）

エ．国立がんセンター、放射線医学総合研究所及び理化学研究所等において、中皮腫の早期診断や治療方法に関する研究に取り組む。（厚生労働省、文部科学省）

○都道府県・市町村における適切な情報把握を促進する。（関係省庁）

○主要国におけるアスベスト規制及び補償の状況について情報収集を行う。（経済産業省、厚生労働省、環境省等）

3．引き続き各省が緊密に連携し、スピード感をもって対策を実施していくとともに、国民に対する情報提供に努める。

アスベストによる健康被害に関する実態把握について（概要）

アスベストによる健康被害について、現時点で関係省庁において把握した結果及び把握の状況は以下のとおりである。

1. 労災保険及び船員保険の認定状況からの把握〔厚生労働省〕

- 平成16年度以前に労災認定を受けた労働者が所属していた事業場（482事業場）について、7月29日（第1回）及び8月26日（第2回）に公表。
- これらの事業場に係る労災認定件数は743件、死亡者は603名。

2. アスベスト関連業種についての個別企業に対する調査

- ① アスベスト含有製品の製造企業等93社からの情報提供により把握した結果は健康被害483名（うち死亡者は391名）〔経済産業省〕（7月15日公表、8月26日修正）
なお、経済産業省の所管に係るその他の企業（のべ約10万社）に対しても、業界団体等を通じてアスベストによる健康被害について自主的な情報開示を要請しその結果を取りまとめたところ、健康被害は74名（うち死亡者は60名）。（8月26日公表）
- ② 運輸関連の企業について、関係団体の傘下会員等（160,474者）を対象として調査を行った結果、健康被害170名（うち死亡者は129名）。〔国土交通省等〕（8月26日公表（9月27日修正））

3. 周辺住民についての実態把握

- 保健所等による健康相談を通じて周辺住民の健康被害に係る情報を集約している。7月末までの相談事例について8月12日に、8月15日までの相談事例について8月26日に公表。〔環境省〕

4. その他

- 地方公務員のアスベストばく露による肺がん及び中皮腫の公務災害認定件数は、平成17年7月末現在、1件（8月5日公表）。〔総務省〕
- 過去10年間の消防職員及びその退職者について調査した結果、中皮腫3名（うち死亡者は2名）。なお、アスベストとの因果関係は不明（8月31日公表）。〔消防庁〕

石綿による健康被害の救済に関する基本的枠組み(案)

1. 目的

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。

2. 対象者及び対象疾病

医学的な知見に基づいて、以下について検討する。

(1) 対象者

対象疾病に罹患した者及びその遺族（労災補償の対象者を除く。）

(2) 対象疾病

① 石綿を原因とする中皮腫

② 石綿を原因とする肺がん

(3) 認定基準

石綿を原因とする疾病であることを証明する医学的所見があること

3. 給付金内容

他の救済制度とのバランスにも配慮しつつ、次のような給付について検討する。

- ① 医療費の支給（自己負担分）
- ② 療養手当（生活支援的な月々の手当）
- ③ 遺族一時金
- ④ 葬祭料

4. 給付金の財源

石綿による健康被害に関係する事業者に費用負担を求めることとし、負担を求める事業者の範囲等を検討する。また、救済のための基金の創設やその場合の公費負担のあり方について検討する。

5. 救済措置の実施主体

- ① 独立行政法人環境再生保全機構の活用を検討する。
- ② 申請窓口については、全国に整備されることが望ましいので、例えば保健所などを念頭に適切な窓口について検討する。
- ③ 認定に係る不服審査については、公害健康被害補償不服審査会の活用を検討する。

6. 労災補償を受けずに死亡した労働者の特例

労災補償を受けずに死亡した労働者（時効により労災補償を受けられない者）については、労災補償に準じた措置を講ずる。

7. その他

被害者と原因者の間の紛争の円滑な解決のための仕組みを検討する。

政府の過去の対応の検証について（補足）

平成 17 年 9 月 29 日

アスベスト問題に関する過去の対応については、去る 8 月 26 日に開催された閣僚会合において、各省庁における検証結果を取りまとめたところである。その際、さらに 9 月へ向けて精査、検討することとした事項については、以下のとおりである。検証結果全体としては、それぞれの時点において、当時の科学的知見に応じて関係省庁による対応がなされており、行政の不作为があったということとはできないが、当時においては予防的アプローチ（完全な科学的確実性がなくて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）が十分に認識されていなかったという事情に加え、個別には関係省庁間の連携が必ずしも十分でなかった等の反省すべき点もみられた。

- 1 クロシドライト（青石綿）及びアモサイト（茶石綿）の使用等禁止施策に関する諸外国との比較については、以下のとおりである（別添－①参照）。

クロシドライト及びアモサイトの使用等禁止措置の検討開始は、欧州諸国が我が国より先行しているが、これは、欧州諸国では我が国よりも早期に石綿を大量に使用し、多くの健康被害が生じていたことを背景として、E C 委員会等において独自の科学的検討がなされていた一方、我が国では石綿に係る健康障害事例も少ない中で、昭和 61 年（1986 年）の I L O 石綿条約の採択や平成元年（1989 年）の W H O 勧告を契機として禁止措置の本格的な検討を開始したという背景事情の相違が影響している。

クロシドライトに関しては、イギリスが昭和 61 年（1986 年）に全面禁止し、ドイツが昭和 61 年（1986 年）、フランスが昭和 63 年（1988 年）に原則禁止したのに対し、我が国は平成 7 年（1995 年）に全面禁止としたが行政指導等により平成元年（1989 年）には使用の実態がなくなっていたことを確認しており、ドイツ及びフランスでは禁止措置を講じた時点では依然クロシドライトの使用の実態があったことにかんがみれば、実態面ではこれらの国に遅れをとってはいなかったものの、予防的アプローチが国際的に認知された現状から見ると、生命・身体に係る法令上の禁止措置については、世界的な動向を見ながら実施するという考慮が十分なされたとは言えないものとする。

また、アモサイトに関しては、イギリスは昭和 61 年（1986 年）に全面禁止したが、ドイツ（平成 5 年（1993 年））及びフランス（平成 6 年（1994 年））と我が国（平成 7 年（1995 年））とでは大差がない。なお、米国やカナダにおいては、クロシドライトやアモサイトの使用は現在も全面的には禁止されていない。

（注）8 月 26 日付けの「アスベスト問題に関する政府の過去の対応の検証について」においては、フランスのクロシドライト及びアモサイトの全面禁止時期を平成 9 年（1997 年）としていたが、追加調査の結果、すべての石綿の全面禁止は同年になされたが、クロシドライト及びアモサイトは平成 6 年（1994 年）に全面禁止されていたことが判明した。

2 大気汚染防止法の改正による規制制度の導入が、平成元年まで行われなかったことについては、

- ① 予防的アプローチが国際的に広く認知され、我が国の法令等にも反映されたのは平成 4 年のリオ宣言以降であり、平成元年以前の時点ではこの考え方は浸透していなかった

- ② 当時は、法令（公害対策基本法、環境庁設置法）における規定の下、環境庁の任務は汚染物質が工場外に出ることの防止（エンド・オブ・パイプ対策）に限られるという認識が自他ともに強く、石綿問題についても当時の環境庁の所掌の範囲内の対応にとどまった

ことが原因と考えられる（別添－②参照）。

- 3 アスベスト問題については、過去の関係省庁の連携が必ずしも十分であったとはいえなかったことを踏まえ、今後、こうした問題についての関係省庁間の連携を確実なものとするため、例えばILO条約など国際条約で規制されている物質についての動向など、化学物質の有害性等に係る新たな知見について、関係省庁が情報交換、意見交換を行うとともに、さらに個別物質についての検討が必要となった場合にその連絡、調整を行うことを目的とする「有害化学物質に関する関係省庁連絡会議」（仮称）を早急に設置することとする（別添－③参照）。

アスベスト問題に関する厚生労働省の過去の対応の検証（追加）

平成17年9月29日

厚生労働省

はじめに

平成17年8月26日に開催された第2回アスベスト問題に関する関係閣僚による会合において、「アスベスト問題に関する政府の過去の対応の検証について」がとりまとめられ、報告されたところである。

本報告書は、上記報告書中厚生労働省における検証結果である「アスベスト問題に関する厚生労働省の過去の対応の検証」73ページにおいて、昭和61年（1986年）にクロシドライトの使用禁止規定を含むILO石綿条約が採択されてから、我が国において、クロシドライトが使用されていないことの確認及びアモサイトの代替化の促進状況を踏まえて平成7年に両物質の使用等禁止に至った一連の取組に関し、「諸外国の動向と比較して、なお精査する必要がある」としていたことを受け、海外調査及びさらなる文献調査等を実施して取りまとめたものである。

クロシドライト及びアモサイトの使用等禁止施策に関する諸外国の取組との比較について

1 国際機関の動き

（1）国際労働機関（ILO）

石綿のがん原性に関するILOの最初の見解は、昭和47年（1972年）に職業がんについての専門家会議において、石綿を職業がんの危険性が認められる物質の一つとしたところから始まる。

その後、昭和58年（1983年）の石綿の安全使用に関する専門家会議における「石綿を安全に使用するための実施要項」のとりまとめを経て、昭和61年（1986年）には「石綿の使用における安全に関する条約（第162号）」（以下「ILO石綿条約」という。）を採択し、クロシドライトやその含有製品（以下「クロシドライト等」という。）の原則使用禁止、石綿の吹付け作業の原則禁止その他の石綿の使用における安全等に関し必要な措置を規定した。

この条約においては、一部の種類の石綿について初めて使用の禁止という手法が国際規範として採用された。このクロシドライト等の原則使用禁止規定は原案にはなかったものであり、総会における討議の中でEC等から提案された。

（2）世界保健機構（WHO）

WHOの附属機関である国際がん研究機関（IARC）は、昭和47年（1972年）に石綿ばく露と肺がんや中皮腫発生との関連性等を指摘し、その後昭和

５２年（１９７７年）及び昭和６２年（１９８７年）の２度にわたり実施した再評価でも、ヒトに対して発がん性ありという評価が行われた。

また、平成元年（１９８９年）には、ＩＬＯ石綿条約採択を受けて、石綿に係る職業ばく露限度の国際基準を設定することを目的として、ＷＨＯは「石綿の職業ばく露限界」という報告書を取りまとめ、同報告書の中で、有害性が著しく高くばく露限界の提案ができないクロシドライト及びアモサイトの使用禁止を勧告している。

この報告書には、石綿の危険性及び使用禁止等について以下の記述がある。

- ① クリソタイルへのばく露による中皮腫の発症率は、クロシドライト及びアモサイトを含む角閃石系石綿へのばく露によるものより低い。
- ② 石綿ばく露について、これ以下ならがんが発症しないという閾値の確たる証拠はない。
- ③ クリソタイルに関しては、石綿関連疾患の過剰発生がないことが証明された閾値があるという意見が多数を占め、クリソタイルのばく露限界について、当面２本/cm³、将来は１本/cm³とすることを勧告。
- ④ クロシドライト及びアモサイトについて使用禁止を勧告。
- ⑤ クロシドライト及びアモサイト以外の角閃石系石綿へのばく露の厳しい制限を勧告。

２ 諸外国の動き

（１）ＥＵ

ア 禁止政策を採用するに至った背景

ＩＬＯ及びＷＨＯが昭和４７年（１９７２年）に石綿にがん原性があるとの評価を実施してから５年後の昭和５２年（１９７７年）に、ＥＣ（現ＥＵ）委員会の依頼により、石綿へのばく露による健康リスクに関する評価について専門家グループによる報告書が作成された。

この報告書においては、以下の記述がある。

- ① 中皮腫の発症率は石綿の種類に関係すること。
- ② 中皮腫のリスクの大きさは、定量的比較はできないが、クロシドライト、アモサイト、クリソタイル、アンソフィライトの順であること。
- ③ これ以下ではがんが発症しないというばく露限界値に関する理論的証拠は存在しないこと。
- ④ しかし、リスクが無視できるほど小さくなるばく露レベルはありうること。

したがって、ＥＣもこの当時はゼロリスクレベルはないにしろ、発がんリスクが無視できるばく露限界的なレベルがあるという認識に立っていたと考えられるが、一方で、ここで示された石綿の種別ごとの中皮腫のリスクの違いに関する認識がクロシドライト及びアモサイトの段階的な使用等禁止につながっていったものと考えられる。

イ 禁止政策の実施

クロシドライトについては、昭和５８年（１９８３年）のＥＣ指令（８３／

478/EEC)により、販売、使用が原則禁止(昭和61年(1986年)3月までに実施。石綿セメント管等は適用除外)となり、さらに、平成3年(1991年)のEC指令(91/659/EEC)によりクロシドライト、アモサイトを含む5種類の角閃石系石綿の販売、使用が全面禁止となった(平成5年(1993年)7月までに実施)。

(2) イギリス

ア 禁止政策を採用するに至った背景

イギリスでは、中皮腫による死亡が昭和43年(1968年)に153人、1970年代に年間200人を超えるなど、石綿による健康障害が多発した。石綿による健康障害防止対策の充実を図るため、昭和51年(1976年)に労働安全衛生庁の上部機関である安全衛生コミッションに特別の委員会(シンプソン委員会)を設け、同委員会は、昭和54年(1979年)に以下の勧告を出した。

- ① クロシドライトの使用禁止(勧告時点で既に産業界で使用中止)
- ② 吹き付け断熱材の使用禁止(勧告時点で既に広く廃止)
- ③ 石綿除去業者に対する認可制度の適用
- ④ ばく露限界値として、クリソタイルは昭和55年(1980年)までに1本/cm³、アモサイトは目標値0.5本/cm³

この勧告では、①～③のように後にILO石綿条約に盛り込まれることとなる項目がみられ、また石綿の種別ごとの有害性に応じて、クロシドライトは使用等禁止、アモサイトはクリソタイルより厳しい管理を行うこととしている。

イギリスにおける石綿による健康障害は、中皮腫による死亡だけをみても平成14年(2002年)には年間1,862人になっており、中皮腫による労災認定者数でみると、勧告の翌年の昭和55年(1980年)に73人、クロシドライトを禁止した昭和61年(1986年)に305人、平成9年(1997年)には553人に達している。

イ 禁止政策の実施

昭和60年(1985年)の「石綿(禁止)規則」により、昭和61年(1986年)1月から、クロシドライト及びアモサイト並びにこれらの含有製品の供給及び使用と、クロシドライト及びアモサイトの輸入が全面的に禁止された。

一方、業界においては、全面禁止以前の昭和47年(1972年)にクロシドライトの輸入を中止し、昭和50年代後半(1980年代前半)にアモサイトの輸入を中止した。

(3) ドイツ(西ドイツ)

ア 禁止政策を採用するに至った背景

ドイツは、昭和55年(1980年)に36人だった中皮腫による労災認定者数が昭和59年(1984年)に100人を超えるに至った状況の下で、E

Ｃ指令に沿って、国内では産業界とソーシャルパートナー（経営者及び労働者の代表）からのヒアリングを実施しながら禁止政策を段階的に進めてきた。昭和６１年（１９８６年）のクロシドライトの原則禁止の際には、当時のこの物質の使用量が石綿使用量全体の約５％であることを確認の上、石綿セメント管等の適用除外も設けた。

石綿含有製品のうち使用等の禁止対象品と使用等の禁止猶予品の範囲指定に当たっては、省令に基づき設置された、政、労、使及び学識者により構成される危険物質委員会において、技術的に対応できる代替品の有無と代替可能時期を考慮して行われている。

石綿の代替措置の促進に関しては、１９８０年代初めから国が推奨代替品カタログ（全１０巻）を作成して周知を図っている。

ドイツの中皮腫による労災認定者数は、１９８０年代末には年間２００人を超え、１９９０年代にさらに増加して、最近は年間約８００人に達している。

イ 禁止政策の実施

昭和６１年（１９８６年）に「危険物質からの保護に関する省令」が制定され、１０月１日に施行された。その中で石綿について、以下のような規定が設けられた。

- ① 石綿を含有する物質、調合物、製品の製造及び使用又は流通について、規制の対象となる製品等を列挙しつつ禁止。
- ② このうち、クロシドライトやクロシドライトを含有する調合物及び製品については、石綿セメント管、耐酸・耐熱パッキン等及びトルクコンバーターの３品目及びその製造に要する石綿繊維や半製品を除き原則禁止。

ただし、施行日前に製造されていたものについては一定期間の流通を認め、施行日までに製造、流通又は使用されていたものについては、引き続き使用を認める規定が設けられた。

平成５年（１９９３年）にこの省令が改正され、同年１１月よりクロシドライト及びアモサイトを含む５種類の角閃石系石綿については全面禁止された。

（４）フランス

ア 禁止政策を採用するに至った背景

昭和５８年（１９８３年）のＥＣ指令では、昭和６１年（１９８６年）３月までにクロシドライトの原則禁止を実施することとされていたが、フランスは、昭和６３年（１９８８年）にクロシドライトの使用等を原則禁止した。この禁止措置は、当時の国内の石綿の使用量が最も多かった石綿セメントにクロシドライトが使われていないことから、禁止しても問題ないと判断されて実施されたものである。

また、アモサイトの使用等の禁止措置については、平成３年（１９９１年）のＥＣ指令では平成５年（１９９３年）７月までに実施することとされていたが、フランスは平成６年（１９９４年）に実施した。

フランスの中皮腫による労災認定者数は昭和６３年（１９８８年）で年間３

9人だったが、平成15年（2003年）には年間310人に達している。

イ 禁止政策の実施

昭和63年（1988年）に政令No. 88-466により、石綿セメント管、耐酸・耐熱パッキン等及びトルクコンバーターを除きクロシドライトの使用等を原則禁止した。併せて、他の種類の石綿を含有する製品の使用等についても、規制の対象となる製品を列挙して禁止した。

平成6年（1994年）の政令No. 94-645により、クロシドライト及びアモサイトを含む5種類の角閃石系石綿の輸入、販売、使用等を全面禁止した。

（5）米国

ア 禁止政策を採用するに至った背景

1980年代半ばに建築物に使われている石綿によって引き起こされた社会的パニックをきっかけにして、米国環境保護庁（以下「EPA」という。）は、平成元年（1989年）7月、「米国において平成9年（1997年）までに段階的に、ほとんどの石綿含有製品の製造、輸入、加工及び商業的流通を禁止していく」という内容の規制を行った。

イ 禁止政策の変更とその後の状況

平成3年（1991年）10月18日、連邦高等裁判所は、EPAの規制に対し、以下の理由等により無効であるとの判決を下した。

- ① 管理状況下で、製品が製造・使用されれば、石綿繊維による人体ばく露は生じないこと、
- ② 石綿含有製品の代替品には、石綿よりも大きい健康上の危険性を人間に与える可能性があること

この判決には、「EPA規制が公布された平成元年（1989年）7月時点で米国内で製造、輸入、販売等が行われていない石綿含有製品と新しい石綿及び石綿含有製品の使用については禁止することができる。」という項目が含まれていたため、EPAは既存品18品目（石綿スレートなど）の使用を正式に認めた。また、新しい石綿含有製品を製造するときにはEPAの承認が必要となり、平成11年（1999年）時点で使用が認められる製品は新旧合わせて28品目となっている。

なお、現在に至るまで、アメリカではクロシドライト及びアモサイトの使用等は全面的には禁止されていない。

（6）カナダ

主要な石綿（クリソタイル）生産・輸出国であるカナダでは、クリソタイルについては昭和58年（1983年）に連邦政府が「カナダにおける石綿の規制に対する最新のアプローチ」として管理使用のアプローチを承認する等、一貫して、管理して使用すれば安全であるという立場をとっている。

ILO石綿条約は、クロシドライトについては使用等を禁止する一方でアモサ

イト及びクリソタイルについては規定上禁止していないため、カナダは同条約を昭和63年（1988年）に批准した。これに伴い、有害製品取締法に基づく規則を平成元年（1989年）に制定して、クロシドライトを含む製品の広告、販売、輸入については原則禁止しているが、石綿セメント管等の特定の製品については例外を認めている。

なお、アモサイトを含む製品の広告、販売、輸入については、一般消費用品等特定の製品について禁止している。

3 我が国の動き

（1）我が国の石綿に係る代替化促進施策の概観

我が国では、昭和49年（1974年）にILO総会で採択された「がん原性物質及びがん原性因子による職業性障害の防止及び管理に関する条約（第139号）」（ILO職業がん条約）の代替化努力規定を踏まえ、昭和50年（1975年）に特定化学物質等障害予防規則（以下「特化則」という。）第1条を改正して有害物全般について代替化への努力義務を事業者に課した。

石綿に関しては、昭和47年（1972年）のILO、WHOの専門家会合等におけるがん原性の指摘を踏まえ、昭和50年（1975年）に特化則を改正し、がん原性物質としての石綿へのばく露防止対策を盛り込むなど順次対策の強化を図る一方で、翌昭和51年（1976年）に石綿の代替化促進を盛り込んだ行政指導通達を発出し、クロシドライトを重点に他の物質への代替化指導を進めた。

（2）クロシドライトの禁止措置に至る経過

ア 代替化促進指導

クロシドライトについては、他の石綿に比べて有害性が著しく高いため優先的に代替措置をとるよう指導することが昭和51年（1976年）5月22日付け基発第408号通達（以下「51年通達」という。）に盛り込まれており、これ以降、石綿粉じんの飛散防止等のばく露防止対策を中心とした厳格な管理に関する指導と併せて、代替化に向けた行政指導が石綿製品製造事業場への監督指導等により行われた。

これらの措置によりクロシドライトの使用量は減少していき、昭和58年（1983年）、59年（1984年）に実施した「石綿取扱事業場等実態調査報告書」では、全国427の石綿取扱事業場中クロシドライトの使用があるものは11まで減少した。

イ ILO石綿条約の採択と業界での使用中止

昭和61年（1986年）にクロシドライト等の禁止をうたったILO石綿条約が採択されたが、それまでの行政指導等もあり、翌62年（1987年）以降は、関係企業において使用が中止された。

ウ 調査的監督による現況確認

平成元年（1989年）には、大気汚染防止法改正による石綿の環境規制を契機に、全国359の石綿取扱事業場を対象とした調査的監督を実施してその

結果を平成2年（1990年）2月に取りまとめ、クロシドライトを使用する事業場はないことを確認した。

エ 法的禁止措置の実施

上記のような経過の中で、平成元年（1989年）には、WHOからクロシドライトに加えてアモサイトの使用について禁止勧告が出されたことを受け、クロシドライトの使用禁止措置についてはアモサイトの使用禁止措置と一括処理することとし、関係業界に対するアモサイトの代替化促進指導等を経て平成7年（1995年）に労働安全衛生法施行令の改正により法的禁止措置をとった。

（3）アモサイトの禁止措置に至る経過

ア WHO勧告と勧告当時の状況

平成元年（1989年）、WHOによるクロシドライト及びアモサイトの使用禁止に関する勧告が出された。

アモサイトについては、他の石綿と同様に51年通達に基づき、石綿粉じんの飛散防止等のばく露防止対策を中心とした厳格な管理に関する指導と併せて代替化指導が進められてきたが、平成2年（1990年）2月取りまとめの上記（2）のウの調査的監督結果において、その使用事業場が19あり、使用量は合計約1万3千トンであることが確認された。

イ 代替化促進指導

アモサイトについては上記のような使用実態がなおあることから、まず実際の使用をなくすことにより関係労働者の将来の健康障害リスクの低減を図ることとし、関係業界からのヒアリング、資料収集等により改めて最新の使用実態を把握するとともに、WHOの勧告やこれに対応した諸外国の動きも踏まえつつ、使用中止を視野においた代替化の促進、使用量の削減について指導した。

その後、アモサイトについてもこのような行政指導や国際的動向に対応して、平成5年（1993年）に関係業界において使用が中止された。

ウ 法的禁止措置の実施

使用実態がなくなり円滑に法的禁止措置を実施できる環境が整ったことを踏まえ、上記のクロシドライトとともに平成7年（1995年）に労働安全衛生法施行令の改正により法的に製造等の禁止措置をとった。

4 諸外国と我が国との禁止措置に至る過程の比較

これまでに述べた我が国と諸外国（主として欧州）の禁止措置に至るまでの取組を整理すると、以下のとおりである。

（1）法的禁止措置の円滑実施のための措置についての考え方

ア 基本的考え方

欧州諸国の取組を概観してみると、クロシドライトの禁止は、イギリスでは行政指導により業界の取組を促し、ほとんど使用実態がなくなった後に使用等を禁止した。また、フランスでは、最も多く使用されていた石綿製品である石

綿セメントにクロシドライトが使われていないことを確認の上原則禁止し、ドイツでは禁止当時のクロシドライトの使用量が石綿使用量全体の約5%あったが、石綿セメント管等の適用除外を設けた上で禁止し、7年後に全面禁止した。

一方、我が国においては、クロシドライト及びアモサイトのいずれについても、行政指導により業界の取組を促した結果、ほとんど使用実態がなくなった後に使用等を禁止した。

このように、法的禁止措置の実施に関しては各国の置かれた状況に応じて若干の相違が認められるものの、石綿製品が産業現場や国民生活の安全確保目的で多く使用されていることにかんがみ、石綿については各国の安全衛生基準に従って取り扱うよう指導しながら、代替化の状況等を踏まえ、これらに支障を来さないよう段階的に進めていく姿勢は、我が国の取組に当たっての基本姿勢と共通するものである。

イ 法的全面禁止措置に向けた具体的手法

法的全面禁止措置を円滑に実施するための措置として我が国及び欧州諸国においてとられた手法は、次の3種類に整理される。

- ① 事前の行政指導により段階的に全面禁止相当の状態へ誘導した後に法的全面禁止措置をとる。(日本、イギリス)
- ② 代替化の進んだ製品から段階的に部分禁止措置をとりながら法的全面禁止措置につなげる。(ドイツ(アモサイト)、フランス(アモサイト))
- ③ 代替化困難な製品を除いて原則禁止措置をとり、特例措置を段階的に縮小して法的全面禁止措置につなげる。(ドイツ(クロシドライト)、フランス(クロシドライト))

(2) 各国の国内事情と科学的知見や国際情勢の変化への対応

ア 各国の国内事情

これまでにみたように、欧州諸国はWHOやILOの情報だけでなく、EC委員会の報告(昭和52年(1977年))、イギリスのシンプソン委員会の勧告(昭和54年(1979年))などにみられるように、独自に行った科学的検討の結果を踏まえて石綿に係る禁止政策を進めてきた。

このような独自の検討体制を構築するに至った当時の状況をみると、EC委員会の報告、イギリスのシンプソン委員会の勧告、そして実際の行政措置であるクロシドライトの禁止に関するEC指令(昭和58年(1983年))が出された1970～1980年代、欧州諸国においては、既に石綿による健康障害が数多く発生していた。イギリスは、シンプソン委員会勧告当時の1970年代、中皮腫による死亡者が年間200人を超え、中皮腫による労災認定者数でみても、昭和55年(1980年)に73人、クロシドライトを禁止した昭和61年(1986年)に305人に達していた。ドイツでも、中皮腫による労災認定者数はクロシドライトの原則禁止措置(昭和61年(1986年))の2年前の昭和59年(1984年)には100人を超え、当該措置の2年後の昭和63年(1988年)には年間221人に達していた。フランスは、ク

ロシドライトを原則禁止した昭和63年（1988年）の中皮腫による労災認定者数は39人であった。

これに対して、ILO石綿条約採択の昭和61年（1986年）の我が国の中皮腫による労災認定者数は9人、クロシドライト及びアモサイトの禁止措置を講じた平成7年（1995年）では13人であった。

このように、欧州諸国において石綿による健康障害が早くから数多く発生した背景としては、我が国と比較して早くから石綿を使用していたこともあげられ、例えばイギリスでは1950年代から1970年代にかけて輸入量がピークを迎えていたのに対し、我が国は1970年代から1980年代にかけて輸入量が最大となっており、両者でおおよそ20年の開きがある。

イ 科学的知見による検討体制

石綿のがん原性に関する科学的知見の変化を概観すると、昭和47年（1972年）にIARCやILOによって石綿の発がん性が認められてから平成元年（1989年）のWHOのクロシドライト及びアモサイトの使用禁止勧告に至るまで、石綿の種別ごとの有害性の相違とばく露限界値の有無を巡って学説も変化していった。

欧州諸国では、上記のように石綿による健康障害の発生が顕在化していたこともあって、ECに専門組織が置かれ、例えば昭和52年（1977年）のEC委員会の報告において、既にその発がん性の強さがクロシドライト、アモサイト、クリソタイルの順であることが専門家の間で確認されていた。

また、EC加盟の主要国においては、イギリスのシンプソン委員会のように、必要に応じて専門家による独自の検討を実施している。

一方、我が国においては、石綿に係る健康障害事例も少ない中で、主にWHOやILOから得た情報に基づき、国内施策の検討を行っていた。

ウ 禁止措置検討の着手時期

我が国は、ILO石綿条約の採択（昭和61年（1986年））やWHOの勧告（平成元年（1989年））を受けて国内法令での対応の検討に着手し、平成7年（1995年）に禁止したところであるが、欧州諸国は昭和58年（1983年）のEC指令（83/478/EEC）に基づき、禁止措置の検討を早期に開始している。

クロシドライトについては、ILO石綿条約が採択された昭和61年（1986年）にはイギリスは既にクロシドライトを全面禁止しており、同年ドイツも原則禁止（全面禁止は平成5年（1993年））し、WHO勧告の前年の昭和63年（1988年）にはフランスも原則禁止（全面禁止は平成6年（1994年））していた。

一方、アモサイトについては、我が国が平成7年（1995年）に禁止措置を講じたのに対し、平成3年（1991年）のEC指令を受けて実施したドイツ（平成5年（1993年））及びフランス（平成6年（1994年））はほとんど差はないが、イギリスはWHO勧告以前の昭和61年（1986年）に既に全面禁止していた。

5 まとめ

クロシドライト及びアモサイトの禁止措置に関する我が国と欧州諸国との取組について比較検討した結果、禁止措置の実施時期は欧州諸国の方が我が国より早い。このことの要因の一つとして、EC委員会、あるいはイギリスのシンプソン委員会にみられるように独自の科学的知見を踏まえ、早期に検討に着手したことがあげられる。欧州諸国がこのような体制を構築してまで早期に取組を開始した背景には、我が国よりも早くから石綿を大量に使用し、1970年～1980年代には、既に多くの健康被害が発生していたという事情があるものと考えられ、このため、石綿について禁止も視野においた厳しい規制に係る早期検討に着手したものと考えられる。

一方、我が国においては、昭和47年（1972年）のILO及びIARCによる石綿のがん原性の指摘を受けた昭和50年（1975年）の特化則の改正以降、がん原性物質としてばく露防止対策を中心として厳しい規制を行ってきたが、石綿に係る健康障害事例などの独自の科学的知見も少なく、また、平成7年（1995年）以前は人口動態統計調査において中皮腫が独立した分類項目となっていなかったため我が国における中皮腫の発生状況を的確に把握できない状況の中で、主たる情報源はIARCからのものであった。このため、ILO石綿条約の採択（昭和61年（1986年））やWHO勧告（平成元年（1989年））を契機としてクロシドライト及びアモサイトの禁止措置について検討を開始したが、上記のように施策の検討に至る背景事情の相違が法的禁止措置を講じた時期の差として現れたものと考えられる。

また、クロシドライト及びアモサイトの禁止措置を実施するに当たっての基本的考え方については、我が国がまずその使用実態をなくすことを優先し、行政指導により業界の取組を促し、ほとんど使用実態がなくなったことを確認した後に全面禁止措置に移行する手法を採用したのに対し、欧州諸国では、イギリスでは我が国と同様の手法を採用したが、ドイツ及びフランスのクロシドライトの禁止措置では、原則禁止した上で代替化が困難なものについて特例を設け、代替化の状況を踏まえて全面禁止する手法を採用した。

これらの取組については、行政指導を先行させてその効果をみて全面禁止措置に移行するか、可能な範囲の禁止措置を先行させて困難なものについては代替化を進めて全面禁止措置につなげるかという違いがあるが、石綿製品が産業現場や国民生活の安全確保目的で多く使用されていることにかんがみ、代替化の状況等を踏まえ、これらに支障を来さないよう段階的に進めていくという考え方は共通している。

一方、禁止措置の実施時期については、クロシドライトの禁止措置において、欧州諸国が我が国より早く、ILO石綿条約採択の年（昭和61年（1986年））に、イギリスが全面禁止措置を、ドイツが原則禁止措置（全面禁止は平成5年（1993年））をそれぞれ実施し、フランスがWHO勧告（平成元年（1989年））の前年（昭和63年（1988年））に原則禁止措置（全面禁止措置は平成6年（1994年））を実施したが、我が国ではクロシドライトの全面禁止措置は平成7年

(1995年)であった。

このように、我が国ではクロシドライトの全面禁止措置は平成7年(1995年)に実施したが、昭和51年(1976年)以降の行政指導等もあり、既に昭和62年(1987年)には国内での使用実態はなくなり、平成元年(1989年)にはこのことを調査的監督により確認した。一方、ドイツが原則禁止措置を行った昭和61年(1986年)には適用除外品があったほか石綿使用量全体の約5%のクロシドライトの使用実態があったこと及びフランスが原則禁止措置を行った昭和63年(1988年)には石綿セメント以外でクロシドライトの使用実態があったことから、我が国は、実態面でみるとこれらの国に遅れをとってはいないものの、現時点で考えると、平成4年のリオ宣言以降の予防的アプローチの考え方(完全な科学的確実性がなくて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)もあり、生命・身体に係る法令上の禁止措置については、欧州諸国を含め世界的な動向をみつつ実施するという考慮が十分なされたとは言えないものとする。

なお、アモサイトに関しては、我が国では平成7年(1995年)に全面禁止したが、その時期は、イギリスの昭和61年(1986年)より遅いが、ドイツの平成5年(1993年)、フランスの平成6年(1994年)と比べて大差はない。

(注)

- 1 : 平成17年8月26日とりまとめの「アスベスト問題に関する厚生労働省の過去の対応の検証」中40ページの第5の2の(1)イギリスに、(注)として、クロシドライト及びアモサイトの禁止時期に関して、「本文は省内に保管している情報に従って記述したが、昭和61年(1986年)に使用禁止を行ったという情報もあり、今後精査する。」と記載していたが、精査の結果、本報告書に記載のとおり、昭和61年(1986年)であった。
- 2 : 平成17年8月26日とりまとめの「アスベスト問題に関する厚生労働省の過去の対応の検証」において、フランスのクロシドライト及びアモサイトの全面禁止時期に関して、72ページに平成9年(1997年)と記載し、また42ページにもこれを示唆する記述があるが、追加調査の結果、すべての石綿の全面禁止は同年になされたが、クロシドライト及びアモサイトは平成6年(1994年)に全面禁止されていたことが判明した。

石綿（アスベスト）問題に関する
環境省の過去の対応について

－精査報告－

平成17年9月
環 境 省

目 次

I	はじめに	1
II	社会における予防的アプローチの浸透	2
III	排出削減のための政策手法の多様化及び省庁連携	5
IV	まとめ	7

(添付資料)

資料1	予防的アプローチについて言及がある国際条約等	8
資料2	リオ宣言以降における予防的アプローチの展開	11
資料3	予防的アプローチが導入された我が国の環境法規の例	12
資料4	汚染物質の管理・低減に関する新たな政策手法の例	13
資料5	環境庁が行った関係省庁との連携の取組	15

I はじめに

1. 精査の目的

本年8月26日に取りまとめ公表した「石綿(アスベスト)問題に関する環境省の過去の対応について ― 検証結果報告 ―」(以下、「一次検証結果報告」という。)では、大気汚染防止法の改正による規制制度の導入が平成元年度まで行われなかったことについて、次のような原因があると考えられ、この点について今後精査することと結論づけたところである。

- (1) 完全な科学的確実性がなくても、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いなかった。
- (2) 当時の環境庁の任務は、汚染物質が工場外に出ることの防止(エンド・オブ・パイプ対策)に限られるという認識が自他ともに強かった。そして、石綿は主として工場内の労働災害の問題(工場近隣の局所汚染もその延長線上の問題)として認識された結果、総合的に石綿問題を捉える視点に欠け、環境庁の限られた所掌の範囲内でしか対策を行っていなかった。環境汚染につながる物質であれば、工場内で使用されているものであれ、製品に含有しているものであれ、積極的に対応すべきところ、関係各省との情報の共有や働きかけ、協同作業が十分でなかった。

本報告書は、この検証結果を受け、平成元年より前及び平成元年以後の各時点における(1)社会における予防的アプローチの浸透、及び(2)排出削減のための政策手法の多様化等の動向について、過去の行政文書等により精査を行うことにより、過去の対応を検証した。

2. 精査の対象期間

第一次検証結果報告の第一部において対象とされた昭和47年から現在までの期間、とりわけ同報告において精査が必要とされた平成元年までの期間を対象とする。

3. 精査の方法

予防的アプローチ、政策手法の多様化等の、今回の精査対象の事項に関連する文献(審議会答申、検討会報告書等)、及び第一次検証で用いた書類(通達・通知、関係資料等)を点検し行った。

Ⅱ 社会における予防的アプローチの浸透*1

(1) リオ宣言における予防的アプローチの規定とその影響

予防的アプローチとは、環境影響の発生仕組みや影響の程度等について完全な科学的確実性がなくても、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する考え方であり、この考え方が広く認知されたのは平成4年の地球サミットにおける「環境と開発に関するリオ宣言」以降である。この宣言では、予防的アプローチの考え方を、「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合」においては、「完全な科学的確実性の欠如」が、「費用対効果の大きな対策」を、「延期する理由として使われてはならない」と整理している。

リオ宣言における予防的アプローチの規定は、国際的にも国内的もその後の環境政策の考え方に大きな影響を与えており、我が国で環境基本法(平成5年公布)に基づき制定された環境基本計画(平成6年制定、平成12年改正)にも、予防的アプローチの考え方が取り入れられている*2。

(2) 平成元年に至るまでの時点における予防的アプローチの浸透

ひるがえって、平成4年のリオ宣言以前における予防的アプローチの考え方の成立・受容の状況をみると、この考え方は、1980年代以降、一部の国際条約等の中でしだいに取り入れられてきたものの、我が国の法制上、予防的アプローチが受け入れられる状況になかったことが確認できる。

主要な国際条約等の中で最も早く「予防」の概念が用いられたのは「オゾン層の保護のためのウィーン条約」(昭和60年採択)及び「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」(昭和62年採択)である。これらの条約等の前文では「予防措置」の語が用いられ、オゾン層の破壊の仕組みについての科学的な確実性が十分でない状況の中で条約が合意されたことの意義が評価されている。ただし、これらの条約等においては、後にリオ宣言でなされるような、「予防」の考え方についての明示的な定義・条件づけは、まだ行われていない。

また、地域的な動向としては、「北海の保護に関する第2回国際会議の閣僚宣言」(昭和62年)において、北海の海洋生態系保護の原則として「予防的行動の原則」が規定され、続く「第3回閣僚宣言」(平成2年)ではこの原則の適用の継続が謳われている。

一方、我が国においては、当時の環境政策の基本法であった「公害対策基本法」(昭和42

*1 本章の記述全般について、環境省が実施した「環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会」の報告書(平成16年10月)において整理された、国際条約等に関する資料を参照した。国際条約等における予防的アプローチの具体的な規定ぶりについては、資料1を参照されたい。

*2 リオ宣言以降における予防的アプローチの展開の詳細については資料2を参照されたい。

年)には、予防的アプローチに関連する規定は存在しなかった。また、個別分野に関する法規をみると、「公害健康被害の補償等に関する法律」(昭和48年)等において「予防」の語の使用例があるが、これらの法律において「予防」は被害の未然防止という意味で用いられており、「予防的アプローチ」が意味するような、科学的不確実性が存在する場合の対応の在り方といった理念は導入されていない。

このように、予防的アプローチに関する内外の動向を振り返ると、大気汚染防止法の改正により石綿を取り扱う工場・事業場に関する規制措置が導入された平成元年に至るまでの時点では、国際的には、環境政策に予防的アプローチを導入することについて、ある程度認知が進んでいたが、我が国においては、予防的アプローチが一般的に受け入れられる状況ではなかったといえる。

(3)大気汚染防止法による石綿規制に至るまでの経緯と予防的アプローチ

石綿の健康影響に関して、大気汚染防止法による石綿の規制が実施される平成元年時点までに環境庁が有識者による検討会での検討を経て得ていた評価は、概略、次のようなものであった。(詳細については、第一次検証結果報告を参照。)

① 第一期(昭和47年度～昭和55年度)

- 今後、環境中への排出抑制のための具体的な対策を講じるためには、更なる石綿の健康影響に関する知見、発生源及び環境大気中の濃度に関する詳細なデータが必要。

② 第二期(昭和56年度～昭和59年度)

- かつての石綿取扱い作業従事者と比べ、現在の作業従事者の安全上のリスクははるかに小さく、一般国民にとってのリスクは、もしあるとしても現在の作業従事者に比べ、著しく小さい。
- 未然予防の観点から、石綿を適正に管理し、排出を抑制することが望ましい。
- 一般環境における発がん性の危険性の評価は困難。したがって、この環境濃度レベルで国民の健康にどのような影響を与えるかについては、生物学的、疫学的な研究を長期にわたって行うことが必要。

③ 第三期(昭和60年度～平成元年度)

- 健康影響面からの排出抑制の目標を定量的に設定するのは現時点では困難。しかし、現在の一般環境においては、石綿に起因する肺がん及び中皮腫のリスクは小さいと考えられる。
- しかし、昭和62年度の発生源精密調査の結果をみると、排出抑制の十分な実施が疑われる場合のあることが判明した。このような濃度が今後継続した場合、発生源周辺においてリスクが相対的に高まることとなる。そのため、石綿製品製造工場において適正な維持管理等の実施を確保するよう、所要の措置を講ずることが必要。

このように、環境庁は、科学的知見や実態把握の進展度合いに応じ漸進的に対応を強化す

る姿勢の下に、各時点における科学的知見から推定可能な一般国民におけるリスクの程度を見極めつつ、未然予防の観点も踏まえ、地方公共団体等への通知による排出抑制配慮の要請（昭和60年2月、昭和62年3月）や排出抑制マニュアルの作成（昭和60年3月）を進め、さらには大気汚染防止法の改正による石綿製造・加工工場等に対する規制の導入（平成元年6月）に至っている。

平成4年のリオ宣言以前、予防的アプローチが我が国の社会において受容されていない段階においては、環境規制を実施するためには、環境汚染による被害が顕在化しているか、又は将来被害が生じる蓋然性が相当に高いことを規制を立案する側が立証せざるを得ない状況にあり、石綿については当時このような立証を行うことは困難であった。このため、環境庁が予防的アプローチに基づいて規制を行うことは難しく、規制の導入に代えて、上述のような、各時点における科学的知見等に応じた漸進的な政策対応が講じられていたものと考えられる。

Ⅲ 排出削減のための政策手法の多様化及び省庁連携

(1) エンド・オブ・パイプ規制

環境庁は、昭和46年の発足以降、その初期の時点において、工場・事業場から環境中への汚染物質の排出を防止する手法としては、汚染物質が工場・事業場の建屋ないし敷地から一般環境中に移行する箇所(煙突等の気体排出口、排水口等)で排出レベルを規制する手法(いわゆるエンド・オブ・パイプ規制)を、主たる規制手法として活用してきた。

こうした姿勢の根拠は、当時の法令上に確認することができる。

すなわち、昭和42年に制定された公害対策基本法では、国の行う規制措置について、「政府は、公害を防止するため、事業者の遵守すべき基準等を定める等により、大気汚染、水質汚濁又は土壌汚染の原因となる物質の排出等に関する規制の措置を講じなければならない」(第10条第1項)と規定されている。

これを、平成5年に制定された環境基本法における規定(「国は、環境保全上の支障を防止するため、次に掲げる規制の措置を講じなければならない。」「一 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、……その他の行為に関し、事業者の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な措置」(第21条第1項及び同項第1号))と比較すると、公害対策基本法の時代においては、環境庁が排出事業者に対して行うべき措置は、基本的にエンド・オブ・パイプ規制に限られると強く通念されていたことがわかる。環境基本法においては、エンド・オブ・パイプ規制以外の規制手段も、「事業者の遵守すべき基準を定めること等」として一括され、エンド・オブ・パイプ規制と同等の重みづけがなされている。

また、省庁再編により環境政策の一元化がなされた現行の環境省設置法に基づく所掌事務の範囲には、従来からの工場・事業場の排出規制に加え、例えば、事業活動に伴い環境に排出される化学物質の量等の把握等に関する事務や、環境の保全の観点からの化学物質の審査及び製造、輸入、使用その他の取扱いの規制に関する事務等が追加され、より広範な政策手法を用いて汚染物質対策を実施することが可能となっている。

このように、当時の法令における規定の下、「環境庁の任務は、汚染物質が工場外に出ることの防止(エンド・オブ・パイプ対策)に限られる」という認識が自他ともに強く、石綿問題についても当時の環境庁の所掌の範囲内の対応にとどまったものと考えられる。

(2) 政策手法の多様化

一方、平成元年の石綿規制の導入以降の動向を見ると、上述のとおり環境基本法の制定や省庁再編を経て環境庁(環境省)の任務の範囲が拡大されていくのと並行して、大気環境政策及び化学物質管理政策の分野では、新たな汚染問題に適切に対処するべく、汚染物質の排出の特性等に応じ、政策手法の多様化が図られてきたことが確認できる。

具体的には、平成8年には、大気汚染防止法が改正され、石綿が使用されている建築物の

解体等の作業に対する規制として、石綿の排出・飛散を防止するための作業方法に関する基準が導入された。また、平成11年には、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善に関する法律」(化管法)法が制定され、化学物質による環境への負荷の低減の観点から、環境汚染物質の排出・移動に係る登録制度が導入された。さらに、平成16年には、再度大気汚染防止法が改正され、揮発性有機化合物(VOC)の排出抑制制度として、工場・事業場の気体排出口における排出規制と、事業者の創意工夫に基づく自主的取組を組み合わせた対策手法が導入された。^{*3}

このような政策手段の多様化により、大気環境政策及び化学物質管理政策において、よりきめ細かい効果的な政策対応が進められてきたといえる。

(3) 省庁連携

石綿に係る大気汚染防止対策について、環境庁は、報告書の送付、文書の発出、連絡会議の開催により、提供節目ごとに関係省庁に環境庁が有する情報を提供しよう努めてきた^{*4}が、(1)で述べたように当時の所掌の範囲を越えて他省庁に働きかけを行ったものではなかった。

^{*3} 最近の政策手法の多様化の事例については、資料4を参照されたい。

^{*4} 取組の詳細については資料5を参照されたい。

IV まとめ

1. 社会における予防的アプローチの浸透について

予防的アプローチ(予防的方策)の考え方が広く認知されたのは平成4年の地球サミットにおける「環境と開発に関するリオ宣言」以降であった。同宣言は、国際的にも国内的もその後の環境政策の考え方に大きな影響を与えており、環境基本法に基づく環境基本計画にも予防的アプローチの考え方が取り入れられている。

一方、大気汚染防止法による石綿規制が導入された平成元年に至るまでの時点では、国際的には、環境政策に予防的アプローチを導入することについてある程度認知が進んでいたが、我が国においては、予防的アプローチが受け入れられる状況ではなかった。

そのような状況においては、環境汚染による被害が顕在化しているか、又は将来被害が生じる蓋然性が相当に高いことを規制を立案する側が立証せざるを得なかったが、石綿については当時このような立証を行うことは困難であったため、環境庁が予防的アプローチに基づいて規制を行うことは難しく、規制の導入に代えて、各時点における科学的知見等に応じた漸進的な政策対応が講じられていた。

2. 汚染物質の排出削減のための政策手法の多様化及び省庁連携について

環境庁は、昭和46年の発足以降、その初期の時点において、工場・事業場から環境中への汚染物質の排出を防止する手法としては、汚染物質が工場・事業場の建屋ないし敷地から一般環境中に移行する箇所(煙突等の気体排出口、排水口等)で排出レベルを規制する手法(いわゆるエンド・オブ・パイプ規制)を、主たる規制手法として活用してきた。

こうした姿勢の根拠は、当時の法令(公害対策基本法、環境庁設置法)上に確認することができる。これらの規定の下、「環境庁の任務は、汚染物質が工場外に出ることの防止(エンド・オブ・パイプ対策)に限られる」という認識が自他ともに強く、石綿問題についても当時の環境庁の所掌の範囲内の対応にとどまったものと考えられる。

一方、平成元年以降の動向を見ると、環境基本法の制定や省庁再編を経て環境庁(環境省)の任務の範囲が拡大されていくのと並行して、大気環境政策及び化学物質管理政策の分野では、新たな汚染問題に適切に対処するべく、汚染物質の排出の特性等に応じ、政策手法の多様化が図られ、よりきめ細かい効果的な政策対応が進められてきた。

なお、石綿に係る大気汚染防止対策について、環境庁は、報告書の送付、文書の発出、連絡会議の開催により、節目ごとに関係省庁に環境庁が有する情報を提供するよう努めてきたが、当時の所掌の範囲を越えて他省庁に働きかけを行ったものではなかった。

資料1 予防的アプローチについて言及がある国際条約、国内法等

○オゾン層の保護のためのウィーン条約(昭和60年採択) 前文

「……国内的及び国際的に既にとられているオゾン層の保護のための予防措置に留意し、…
…」

○オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書(昭和62年採択) 前文

「……この物質の世界における総放出量を衡平に規制する予防措置をとることによりオゾン層を保護することを決意し、……国内的及び地域的に既にとられているある種のクロロフルオロカーボンの放出を規制する予防措置に留意し、……」

○北海の保護に関する第2回国際会議の閣僚宣言(昭和62年採択) 16

「我々は……難分解性であり、有害で、生物濃縮しやすい汚染物質の排出を、排出源において、適用可能な最善の技術及びその他の適切な手法を用いて削減することにより、北海の海洋生態系を保護するという原則を受け入れる。この原則は、特に、海洋の生物資源に対する確実な損害ないし悪影響がこれらの物質によって生じると推定する理由がある場合には、排出と影響の間に因果関係があるという科学的証拠がない場合にも適用される。(「予防的行動の原則」)」

○北海の保護に関する第3回国際会議の閣僚宣言(平成2年採択) 前文

「排出と影響の間に因果関係があるという科学的な証拠がない場合にも、難分解性であり、有害で、生物濃縮しやすい物質の潜在的な有害影響を避けるための行動をとるという、予防原則の適用を継続する。」

○環境と開発に関するリオ宣言(平成4年採択) 第15原則

「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない。」

○1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年の議定書(平成8年採択) 前文及び第3条

「この議定書の締結国は、海洋環境を保護し並びに海洋資源の持続的利用及び保存を促進する必要性を強調し、1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の枠組みにおける成果、特に、予防及び防止に基づく取組方法への進展に留意し、……」

「締結国は、この議定書を履行するに当たり、廃棄物その他の物の投棄からの環境の保護に対し予防的取組方法を適用し、海洋環境に持ち込まれた廃棄物その他の物が害をもたらすおそれがある場合には、投入及びその影響との間の因果関係を証明する決定的な証拠があるか否かを問わず、この考え方により適当な防止措置をとる。」

○国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約(平成10年採択) 第14条第3項

「この条約の適用上、次の情報は、秘密の情報とはみなさない。」

「(d) 予防方法に関する情報(有害性の分類、危険性及び関連する安全性についての助言を含む。)」

○生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書(平成12年採択) 第1条

「この議定書は、環境及び開発に関するリオ宣言の原則15に規定する予防的な取組方法に従い、特に国境を越える移動に焦点を合わせて、現代のバイオテクノロジーにより改変された生物であって生物の多様性の保全及び持続的な利用に悪影響(人の健康に対する危険も考慮したもの)を及ぼす可能性のあるものの安全な輸送、取扱い及び利用の分野において十分な水準の保護を確保することに寄与することを目的とする。」

○残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(平成13年採択) 第1条

「この条約は、環境及び開発に関するリオ宣言の原則15に規定する予防的な取組方法に留意して、残留性有機汚染物質からの人の健康及び環境を保護することを目的とする。」

○持続可能な開発に関する世界首脳会議実施計画(平成14年採択) Ⅲ. 23

「……環境と開発に関するリオ宣言の第15原則に記されている予防的取組方法に留意しつつ、透明性のある科学的根拠に基づくリスク評価手順と科学的根拠に基づくリスク管理手順を用いて、化学物質が、人の健康と環境にもたらす著しい悪影響を最小化する方法で使用、生産されることを2020年までに達成することを目指す。……」

○環境基本法(平成5年) 第4条

「環境の保全は、……科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行わなければならない。」

○旧(第1次)環境基本計画(平成6年) 第2部第1節、第3部第1章(1)

「……環境保全のための予防的方策をとる必要があるとの認識は国際的に共通のものとなり、……」

「……科学的知見を充実していくとともに、重大な、あるいは取り返しのつかない破壊のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって環境悪化を予防するための費用対効果の高い手段をとることを延期する理由とすべきでないという考え方に基づいて施策を進める。」

○現行(第2次)環境基本計画(平成12年) 第2部第2節1(3)

「汚染者負担の原則、環境効率性、予防的な方策及び環境リスクの四つの考え方は、今後の環境政策の基本的な指針と考えます。」

「ウ 予防的な方策

環境問題の中には、科学的知見が十分に蓄積されていないことなどから、発生の仕組みの解明や影響の予測が必ずしも十分に行われていないが、長期間にわたる極めて深刻な影響あるいは不可逆的な影響をもたらすおそれが指摘されている問題があります。このような問題については、完全な科学的証拠が欠如していることを対策を延期する理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら、必要に応じ、予防的な方策を講じます。」

○大気汚染防止法(平成8年改正) 第18条の20

「有害大気汚染物質による大気の汚染の防止に関する施策その他の措置は、科学的知見の充実の下に、将来にわたって人の健康に係る被害が未然に防止されるようにすることを旨として、実施されなければならない。」

○特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律(平成11年) 第1条

「この法律は、……事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境保全上の支障を未然に防止することを目的とする。」

資料2 リオ宣言以降における予防的アプローチの展開

予防的アプローチが国際的に広く認知されたのは、平成4年の地球サミットにおける「環境と開発に関するリオ宣言」以降である。この宣言では、「予防」に関する考え方を、「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合」においては、「完全な科学的確実性の欠如」が、「費用対効果の大きな対策」を、「延期する理由として使われてはならない」と示している。

また、平成4年以降に制定された環境保全に関する国際条約等においては、このリオ宣言における規定に言及する等によって、科学的不確実性が存在する場合についての考え方が記述されている例が多数存在する*5。

一方、我が国においては、平成5年に成立した環境基本法において、「環境の保全は、……科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行わなければならない」（第4条）と規定されており、予防的アプローチの考え方が反映されている。また、同法に基づく環境基本計画では、第一次の計画（平成6年）において、「重大な、あるいは取り返しのつかない破壊のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって環境悪化を予防するための費用対効果の高い手段をとることを延期する理由とすべきでないという考え方に基づいて施策を進める。」と規定され、予防的アプローチが施策の基本的な方向として取り入れられた*6。また、現行の第二次計画（平成12年）では、「予防的な方策」は、「今後の環境政策の基本的な指針」のひとつとして明示的に位置づけられている。

また、個別分野の法律についても、近年、大気環境対策や化学物質管理対策の分野では、予防的アプローチを踏まえた法改正や新規立法が行われている。*7

このように、平成4年の「リオ宣言」を契機として、国際協定等の分野では、環境に関する予防的アプローチが次第に確立・定着する方向にある。また、我が国の国内環境施策においても、予防的アプローチを踏まえた法整備等が行われるようになり、現在に至っている。

*5 例えば、「気候変動に関する国際連合枠組条約」（平成4年採択）、「生物の多様性に関する条約」（平成4年採択）、「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約」（平成10年採択）、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」（平成13年採択）、「持続可能な開発に関する世界首脳会議実施計画」（平成14年採択）等。

*6 第一次環境基本計画 第2部第1章(1)

*7 例えば、大気汚染防止法（平成8年改正）、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」（化管法、平成11年成立）、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（化審法、平成15年改正）など。具体的な内容については資料3を参照されたい。

資料3 予防的アプローチが導入された我が国の環境法規の例

- 平成8年の大気汚染防止法改正においては、「有害大気汚染物質については、長期暴露に伴う健康影響が顕在してから対策に取り組むのでは手遅れになるため、科学的知見の充実に努めるとともに、健康影響の未然防止の観点に立って、可能な対策から着実に実施していくことが必要である」*8との観点から、有害大気汚染物質の排出抑制に関する規定が導入された。
- 平成11年に成立した「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(化管法)においては、「人の健康及び生態系への影響を未然に防止するため、有害性がある化学物質による環境への負荷を可能な限り低減すべきである」*9との観点から、環境汚染物質の排出・移動に係る登録制度が導入された。
- 平成15年の「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(化審法)の改正においては、「難分解・高蓄積性物質について、その製造・使用実態等から判断して必要な場合には、人の健康に係る長期毒性又は生活環境に係る動植物のうち高次捕食動物への慢性毒性……の有無が明らかになるまでの間も、法令に基づく一定の管理の下に置く必要がある」*10等の観点から、難分解性及び高蓄積性の性状を有する既存化学物質に関する製造・輸入実績数量の届出制度等が導入された。

*8 「今後の有害大気汚染物質対策のあり方について(中間答申)」(平成8年1月中央環境審議会)

*9 「今後の化学物質による環境リスク対策の在り方について(中間答申)」(平成10年11月中央環境審議会)

*10 「今後の化学物質の審査及び規制の在り方について(答申)」(平成15年2月中央環境審議会)

資料4 汚染物質の管理・低減に関する新たな政策手法の例

工場・事業場から環境中への汚染物質の排出を防止する手法については、前章で述べたように、初期のエンド・オブ・パイプ規制を中心とした手法から、施設構造等に関する規制、作業方法に関する規制、排出口規制と自主的取組の組合せといった拡張がこれまでに図られてきたところである。

これに加えて、近年においては、単に排出規制の手法が拡張しているだけでなく、以下に掲げるように、化学物質の製造・輸入といった上流側での規制の強化、排出規制とは異なる手法による化学物質管理・低減方策の導入、各物質の有害性や環境濃度レベル等の知見の程度の差に応じた多段階的な物質リストの作成、事業者の自主的な取組の促進など、汚染物質の管理・低減に関する環境政策の手法そのものが多様化しており、よりきめ細かくかつ効果的に課題に対応できるように変化し続けているところである。

- 水環境の分野では、従来からの環境基準項目に加え、平成5年に「要監視項目」(人の健康の保護に関する物質ではあるが、公共用水域等における検出状況等から見て、直ちに環境基準とはせず、引き続き知見の集積につとめるべき物質)[現在27項目]、平成10年に「要調査項目」(水環境を経由して人の健康や生態系に有害な影響を与えるおそれ(=「環境リスク」)はあるものの比較的大きくはない、又は環境リスクは不明であるが、環境中での検出状況や複合影響等の観点から見て、環境リスクに関する知見の集積が必要な物質)[現在300項目]をそれぞれ設定し、リストアップされた項目について、公共用水域等の水質測定の実施、毒性情報の収集等の措置を順次講じているところである。
- 平成8年の大気汚染防止法の改正においては、有害大気汚染物質による健康影響を未然に防止する観点から、健康リスクの程度に応じ汚染物質を3種類に分類してリストアップし、この分類分けに応じて、モニタリングの実施、事業者の自主的取組の促進、工場・事業場における排出抑制基準の設定等の対策を講じる対策枠組みが構築されている。なお、この制度の対象となる有害大気汚染物質の選定に当たっては、国際がん研究機関(IARC)における評価結果等を活用するとともに、外国及び国際機関における対策の実施状況を勘案して健康リスクの評価が行われた。
- 平成11年に制定された「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(化管法)では、行政庁が事業者からの届出や推計に基づき化学物質の排出量等を把握・集計・公表し、事業者による化学物質の自主的な管理を促進する制度が導入されている。
- 平成13年に採択された「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」(POPs条約)

では、環境中での残留性が高い有機汚染物質(POPs)について、国際的に協調して廃絶、削減等を行う観点から、締結各国に対し、POPsの製造・使用の原則禁止、ダイオキシン類等の非意図的生成物質の排出の削減、POPsを含むストックパイル・廃棄物の適正管理及び処理、及びこれらの対策に関する国内実施計画の作成等の対策が求められている。我が国は平成14年に本条約を締結し、国内実施計画を平成17年6月にとりまとめたところである。

- 平成15年に改正された「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(化審法)では、従来からの人の健康被害防止の観点からの新規化学物質の事前審査・規制の仕組みに加え、動植物の生息・生育に与える影響の観点からの審査・規制が導入されたほか、難分解性かつ高蓄積性であって毒性が不明な既存化学物質について製造等の実績数量の報告を求める制度等が導入されている。

資料5 環境庁が行った関係省庁との連携の取組

石綿に係る大気汚染防止対策について、環境庁が行った関係省庁との連携の取組は次の通りである。

- 昭和60年2月、59年度の検討会報告書を関係省庁(厚生省、通商産業省、労働省、建設省、運輸省)に送付し、「アスベストによる大気汚染が長期的には問題となる可能性があるので、本報告書の趣旨を踏まえて石綿の大気環境中への排出の抑制等について配慮するよう取り計らう」ことを依頼。
- 昭和62年3月には60年度の測定結果を、昭和63年11月には同年度の検討会報告書を関係省庁(厚生省、通商産業省、運輸省、労働省、建設省)に送付し、石綿の大気環境中への排出の抑制等について配慮が一層徹底されることを依頼。
- 昭和62年10月、文部省に対して、学校施設の改修・解体をする場合の石綿の大気中への排出抑制が適切に実施されるよう要請。
- 昭和63年2月、厚生省とともに、都道府県・政令市に対し、「建築物内に使用されているアスベストに係る当面の対策」の通知を発出し、適切な指導を要請。
- 大気汚染防止法による石綿規制の導入後の平成2年10月、関係省庁*11に呼びかけて石綿対策関係省庁連絡会議(以下「連絡会議」と呼ぶ。)を開催し、関係省庁相互間において必要な情報交換、意見交換を図った。その後、連絡会議は平成5年5月及び阪神淡路大震災後の平成7年2月に開催されている。また、平成7年2月には、大震災被災地における関係省庁の石綿飛散防止対策をとりまとめ、会議名義で文書を公表している。

*11 防衛施設庁、文部省、厚生省、通商産業省、労働省、建設省及び環境庁。平成7年2月の緊急対策文書には運輸省も参加。

有害化学物質からの安全性確保のための仕組み

化学物質の有害性等についての新たな知見の入手

国際条約による規制

国際機関からの情報

WHO

OECD

ILO

化学物質審査規制法、
労働安全衛生法等
に基づく安全性点検

諸外国における規制
に関する情報

学会、論文等の情報

規制法令(例)

化学物質審査規制法

労働安全衛生法

消費生活用製品安全法

農薬取締法

毒物及び劇物取締法

大気汚染防止法

水質汚濁防止法

： ※医薬品、食品等を除く。

関係省庁連絡会議

※個別物質についての検討
が必要な場合は、WGを設置

