

特集 1

アスベスト（石綿）
問題

—この二〇年を中心に—

はじめに

——転機の二〇〇四年からクボタ・シヨックまで

日本のアスベスト（石綿）対策にとって、とりわけ石綿対策全国連絡会議（石綿全国連）にとつて、二〇〇四年は重大な転機——到達点であるとともに新たな出発点となった。それから二〇年が経過することになる。なお、石綿全国連は、労働組合、市民団体、専門家や関心をもつ個人らによつて一九八七年に設立され、様々な取り組みを行ってきた。

第一に、石綿健康被害掘り起こしの努力の積み重ねのうえに二年の準備を経て、〇四年二月に中皮腫・アスベスト疾患・患者と家族の会（患者と家族の会）が設立された。以降、進展した石綿訴訟の原告らを含めて、患者・家族が事態を動かす大きな推進力になっていく。

第二に、労働安全衛生法施行令（安衛令）の改正による石綿の「原則禁止」が〇四年一〇月に施行された。これは、労災認定基準の改正（〇三年）、作業環境評価基準の改正による石綿の管理濃度の二繊維から〇・一五繊維/ccへの引き下げ（〇五年四月施行）、石綿障害予防規則（石綿則）の制定（〇五年七月施行）、ILO石綿条約の批准（〇五年八月）等の「原則禁止」という新たな局面をふまえた対策の見直しにもなう労働基準行政の対応であった。しかし、大気汚染防止法（大防法）など表裏一体の関係にある法令における対策の見直しは行われなかった。それらを含めて、全面禁止の早期実現とその履行確保とともに、建物を中心に身のまわりに残された石

綿（既存石綿）を安全に除去・廃棄して石綿のない未来を実現するという目標の設定と実現に向けた対応が問われることになった。

第三に、一一月に世界アスベスト東京会議（GAC二〇〇四）が早稲田大学で開催された。アジア・世界とのつながりが一層緊密になるとともに、地球規模での石綿禁止実現への貢献が求められた。

第四に、以上の経過のなかで兵庫県尼崎市のクボタ旧神崎工場周辺住民被害者との出会いがあり、「クボタ・シヨック」につながった。石綿問題が労働衛生だけでなく公衆衛生・環境問題でもあるという事実があらためて突き付けられた。患者と家族の会にとつては、労災被害者が公害被害者を支え、ともに進むというかたちが生まれた。

〇五年六月二九日付け『毎日新聞』が、尼崎市のクボタの旧石綿工場周辺住民に石綿健康被害が発生していると報道したことから石綿が大きな社会問題となり、「クボタ・シヨック」と呼ばれた。

政府としても世論に心えざるを得ず、「石綿はく露作業に係る労災認定等事業場一覽」や関係企業調査結果等の情報公表、各省庁の「過去の対応の検証」とともに、「アスベスト問題に関する関係閣僚による会合」を開催して「当面の対応」の策定・改訂から、〇五年二二月の「総合対策」の策定に至った。主な内容は、以下のとおりである。

① 「隙間ない健康被害者の救済」として、石綿による健康被害者のうち既存の法律で救済されない被害者を「隙間なく」救済するための新たな法的措置として、石綿健康被害救済法（救済法）の制定、救済法の判定基準策定と併せた労災認定基準の改正等。

② 「今後の被害を未然に防止するための対応」として、救済法制定と同時

に、大防法（解体時等の飛散防止対策の強化）、廃棄物処理法（廃掃法、石綿廃棄物の円滑かつ安全な処理の促進、無害化処理を行うものについての認定制度の新設）、建築基準法（増改築時における除去等の義務付け、飛散防止対策について立ち入り調査等を行えるようにする石綿使用規制規定）及び石綿則の改正等。

③ 例外的に使用される石綿含有製品の早期の代替化を促進するとともに、全面禁止を前倒して〇六年度中に措置すること。

④ 「国民の有する不安への対応」の一環として、石綿取扱作業従事者に対する健康管理手帳の交付要件等の見直し、船員であった者に対する健康管理制度、一般住民等の健康管理の促進等。

ここに至るまでの経過は、『日本労働年鑑』第七七集（二〇〇七年版）の特集「アスベスト（石綿）問題の過去と現在」で紹介しているので参照していただきたい。本特集は、主としてそれ以降の経過を取り扱うこととし、以下課題別にみていく。関係閣僚会合はその後、〇六年九月に救済法と全面禁止、各省庁における石綿除去等の取組状況、〇七年度概算要求について報告されたのを最後に、開催されていない。本特集は、政府の「総合対策」の実施状況の検証および見直しの必要性の検討等を行う。

一 石綿の全面禁止とその履行確保

〇四年一〇月の「原則禁止」は、一〇種類の石綿含有製品を列挙した禁止（禁止品だけを列挙するネガティブリスト）であった。

「総合対策」の「石綿の早期全面禁止」方針を受けて、再び安衛令が改正され、経過措置として新たに六つの範疇に再整理された、当

分の間禁止が猶予される製品等（ポジティブリスト）を除き、石綿をその重量の〇・一％（一％からの拡大）を超えて含有する製品等の使用等の禁止が〇六年九月から施行された。今回は字義どおりの「原則禁止」と言えたが、厚生労働省はこれを「全面禁止」と称した。ただし、この段階では、文字どおりの全面禁止実現の時期は明示されなかった。

それでも、厚生労働省は猶予措置をなくすためのフォローアップを継続し、〇八年四月に公表された「石綿等の全面禁止に係る適用除外製品等の代替化等検討会報告書」では、製品等ごとの「代替化等可能時期」が示され、もつとも遅いものでも一一年度中とされた。おおむねこの見込みどおりにポジティブリストを減らす安衛令の改正が〇七年、〇八年、一一年および一二年に行われ、一二年三月一日から文字どおりの「全面禁止」が実現した（石綿分析用試料、石綿使用状況調査に関する知識・技能の習得用の石綿は除く）。

しかし、その後も石綿含有製品が違法に流通する事例が発覚している。〇六～一一年に、タルク、接着剤、鉄道車両・航空機・建設機械・バイク・トラックエンジン用部品、珪藻土バスマット・コースター等、消臭・調湿材の事例が、厚生労働省により公表されている。中国など石綿が禁止されていない国から輸入されたものが多いが、国内で禁止前に製造されたものもあった。二三年には、旧石綿鉱山廃棄物（鉱さい）を焼成処理により「完全無害化」して製造したと称する肥料から石綿が検出されたという報告もされている。

他方で、一七年五月六日付け『毎日新聞』は、「石綿輸入、税関が許可／原則禁止後、東京など八件」と報じている。禁止にもかかわらず、石綿含有製品として輸入手続をされたものが許可され、税関

ウェブサイトに記録されていることがわかった。記者が取材を開始してから、すべてについて「実は石綿含有ではなかった」と訂正届出があり、そのまま受け入れられたという不可解な事態であった。

厚生労働省は、広範囲に及んだ石綿含有珪藻土バスマット等製品の事件から、石綿則と関連法令を改正して、①石綿を含有するおそれのある製品を輸入しようとする者は、分析調査者等が作成した報告書等を取得して当該製品中に石綿がその重量の〇・一％を超えて含有しないことを確認しなければならない（二〇一一年二月施行）、②製品を製造・輸入した事業者は、当該製品が石綿を含有していることを知った場合には、遅滞なく労働基準監督署長に報告しなければならない（二〇一二年八月施行）、という新たな措置を導入した。

一〇年には「再生砕石」への石綿含有産廃棄物（石綿含有スレート板の破片等）の混入事例の新聞報道等があり、以降、国土交通省（建設リサイクル法）、厚生労働省（安衛法、石綿則）、環境省（廃掃法、大防法等）三省合同による「全国一斉パトロール」が毎年実施されている。毎年かなりの数の各法令違反による指導が行われており、全国的に混入防止が徹底できているとは言えない。また、石綿含有廃棄物によって汚染された、または自然生成の石綿による汚染土壌等に対する対応も十分とは言えない状況にある。

さらに、アメリカではベビーパウダー等の原料のタルクの石綿汚染が問題になり、ジョンソン・エンド・ジョンソン社が二〇年にタルクを原料とした製品の北米（のみ）での販売中止を発表したが、ダブルスタンダードとの批判を受けて二三年には世界的に販売を中止した。日本でも一九八七年にベビーパウダーの石綿混入が問題となり、以降、業者が自主的にチェックしているとされているが、タ

ルク混入石綿の分析に不可欠な電子顕微鏡の使用は義務づけられておらず、石綿不含有が確保されているとは言えない。

法的な全面禁止の実現は重要な成果であるが、その履行確保のためには、現状の徹底点検とより強力な措置が求められている。

二 補償・救済制度と「命の救済」

1 救済法は二つの救済制度を創設

〇六年三月二七日に施行された石綿健康被害救済法（救済法）は、①労災保険法等で補償されない被害者・遺族に対して救済給付を支給する「環境省救済」と、②労災補償を受けずに亡くなった遺族に特別遺族給付金を支給する「労災時効救済」の二つの制度を創設した。

「環境省救済」は環境省が所管し、独立行政法人環境再生保全機構が認定・支給等を行う。被害者本人に対して医療費（健康保険等による給付の額を控除した自己負担額）と療養手当（月額一〇万三七〇円）を支給し、当該被害者が死亡した場合、葬祭を行う者に対して葬祭料（一九・九万円）を支給する。被害者に支給された医療費と療養手当（遺族に支給された未支給の医療費・療養手当を含む）の合計金額が二八〇万円に満たない場合、その差額を救済給付調整金として遺族に支給する。以上を合わせて「生存中救済」と呼ぶ。また、法施行日より前に指定疾病により死亡した者の遺族に対して

特別遺族弔慰金（二八〇万円）と特別葬祭料（一九・九万円）を支給する。こちらを「施行前死亡救済」と呼ぶ。事業者の一般拠出金（労災保険適用事業主「資本金総額の一〇〇〇分の〇・〇五」、一〇年に船員保険が労災保険に統合されるまでは船舶所有者も）と特別拠出金（石綿使用量、疾病発生状況等を勘案して定められた四事業者）・国・地方公共団体の拠出による石綿健康被害救済基金が環境再生保全機構に設置された。「社会的に気の毒な立場にある石綿による健康被害を受けた者等の負担軽減を、石綿の使用により経済的利益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であり（中略）見舞金的な性格を有している」等と説明されている。

「労災時効救済」は厚生労働省が所管し、労働基準監督署長が支給事務を行う。死亡した労働者（労災保険特別加入者を含む）の遺族であって、時効により労災保険遺族補償給付の支給を受ける権利が消滅したものに對して、特別遺族年金（受給資格のある遺族数に応じて二四〇万円「一人」～三三〇万円「四人以上」）または年金受給資格者がいないとき等に特別遺族一時金（二二〇〇万円）を支給する。当時の労災年金受給者に対する平均給付額が参考にされたとされている。必要経費は労働保険特別会計労災勘定から負担する。

2 救済小委員会と議員立法による救済法改正

石綿全国連は救済法の不備を指摘し、〇七年三月に「石綿問題は終わっていない！労働者・市民行動」同年一月に結成（二〇周年を記念した）「すべての石綿被害者・家族に公正・平等な補償を求める

国際シンポジウム」、〇八年三月には「石綿健康被害救済法の見直しを求めるシンポジウム」を開催する等、早急に見直しを求めた。

救済法の「生存中救済」は、被害者本人が生存中に認定申請の手続を行わなければ一切の給付がなされない仕組みであった。中皮腫と診断され、余命わずかと宣告されて悲嘆にくれながら懸命に闘病中の被害者・家族には酷な仕組みである。実際に、このために生存中救済を受けられなかったが、クボタは救済金の支払いを認めたという事例も出た。また、「労災時効救済」は、法施行後に時効が成立した場合に支給されず、実際にはそのような事例が相次いだ。メディアも報道するなかで国会でも追及され、〇八年三月に環境相が速やかに見直しの検討に入ると回答せざるを得なくなった。石綿全国連の要請を受けて民主党が、また与党（自公）からも改正案が提出され、双方の合意事項が取りまとめられ、他政党の協力も得て議員立法による改正案を全会一致で採択し、〇八年六月一八日公布、一二月一日施行となった。救済法には施行後五年以内の見直し規定があったが、五年を待たずに最初の救済法改正が実現したわけである。

主な改正内容は、①生存中救済（医療費・療養手当）の支給対象を「認定申請日から」から「療養開始日から（ただし申請から三年前までに限る）」に拡大、②救済給付調整金を時限措置から恒久措置化、③法施行後における未申請死亡者の遺族にも特別遺族弔慰金・特別遺族葬祭料を支給（「未申請死亡救済」の新設、請求期限は死亡の時から五年）、④施行前死亡救済の請求期限の三年延長（一二年三月二七日）、⑤労災時効救済の対象範囲の五年拡大（〇六年三月二六日までに死亡）と請求期限の三年延長（一二年三月二七日）、であ

る。

なお、この過程で、死亡小票にもとづき中皮腫死亡者遺族に対して救済制度等について周知する個別周知が、環境省主導で行われた。

○九年一月から中央環境審議会石綿健康被害救済小委員会（小委員会）が開催され、石綿全国連を代表して本特集の筆者（古谷杉郎）が委員に加わった。前半は後述する指定疾病の追加が検討され、後半で救済法見直し規定にもとづく検討が行われた。後者では小委員会四回のほか、法律専門委員三人と筆者によるワーキンググループが四回開催され、筆者は制度改正等を主張したものの少数意見として退けられ、一一年六月にまとめられた答申は運用改善等の提言にとどまった。

石綿全国連は「先送りできない最低限の課題」を政党に働きかけ、与党（民主党）と自公両党が改正案を策定し、政党間で協議等が行われた後、改正案が全会一致で採択され、一一年八月三〇日に公布、即日施行された。議員立法による二度目の救済法改正である。

主な改正内容は、①施行前死亡救済（特別遺族弔慰金・特別遺族葬祭料）の請求期限の一〇年延長（二二年三月二七日等）、②未申請死亡救済（同前）の請求期限の一〇年延長（死亡の時から一五年）、③労災時効救済の対象範囲の一〇年拡大（一六年三月二六日まで死亡）と請求期限の一〇年延長（二二年三月二七日等）である。また、石綿全国連の要求を受けて、本土復帰前に沖縄米軍基地で働いたことが原因である被害者とその遺族も労災時効救済（特別遺族給付金）の支給対象とされることになった（一一年八月二六日付け基労発〇八二六第一号厚生労働省労働基準局労災補償部長通達）。

一一年度には、今度は厚生労働省主導で、死亡小票にもとづく中

皮腫死亡者遺族に対する補償・救済制度の個別周知が実施された。

一三年一〇月に環境省は、一般拠出率を一〇〇〇分の〇・〇二に引き下げる改定案を意見募集にかけ、一四年度から実施した。

石綿全国連は一五年五月に「クボタ・シヨックから一〇年の石綿問題を考える集会」を開催した。一六年四月には「石綿健康被害救済法一〇年目の見直しに当たっての要望」を発表し、①石綿訴訟の早期解決、②補償・救済制度の改善、③健康管理体制の整備・改善、④石綿のない環境／社会の実現の各々について具体的要望を掲げた。一六年四月から九月まで再び小委員会が五回開催され、石綿全国連を代表して患者家族が委員に加わった。石綿全国連代表委員は制度の改善等を訴えたが、やはり少数意見として退けられた。

石綿全国連は一七年七月に「結成三〇周年記念 アジア・世界の石綿禁止をめざす国際集会」を開催した。その少し前に、後にNPO法人中皮腫サポートキャラバン隊の結成（二二年三月）につながる中皮腫患者同士の出会いがあった。患者らは国際集会にも参加した。患者自身による患者のためのピアサポート活動はあつという間に全国に広がり、仲間との別れと新たな出会いを重ねながら、発展している。石綿全国連や患者と家族の会等にとっても新たな力である。

次の小委員会は二一年度に予定されていたが、新型コロナウイルス感染症パンデミックの影響で大幅に遅れた。労災時効救済の請求期限切れ（二二年三月二七日）直前に全国労働安全衛生センター連絡会議（全国安全センター）が行った「石綿被害救済を打ち切るな！全国一斉ホットライン」には多くの相談が寄せられ、メディアにも取り上げられた。厚生労働省は再度、死亡小票にもとづく個別周知を試みたが、全国的には実施できなかった。患者と家族の会の精力

的な働きかけに与党（自公）が応えて改正案を作成し、野党の協力も得て、改正案が全会一致で採択され、二年六月十七日に公布、即日施行された。議員立法による三度目の救済法改正である。

主な改正内容は、①施行前死亡救済の請求期限の一〇年延長（三年三月二十七日等）、②未申請死亡救済の請求期限の一〇年延長（死亡の時から二五年等）、③労災時効救済の対象範囲の一〇年拡大（二六年三月二十六日まで）に死亡」と請求期限の一〇年延長（三年三月二十七日）法施行から二六年）である。

救済法施行後一五年目の見直し検討に向けて患者と家族の会は、
①「格差」のない療養手当てと「隙間」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（前記法改正により実現）の「三つの緊急要求」を掲げ早くから国会議員等に精力的に働きかけた。さらに、以下のような動きが続いた。

- ・二年二月の学際的な有志研究者らにより組織された石綿健康被害救済制度研究会による「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」
- ・二年四月の日本石綿・中皮腫学会の声明「悪性中皮腫に対する既存の治療法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求します」
- ・前出の救済法改正案を審議した参議院環境委員会による附帯決議（中皮腫の治療法の研究・開発促進のための基金の活用等の検討の早期開始、療養者の実情に合わせた給付のあり方等について検討を行うことが盛り込まれた）
- ・八月の全国知事会（環境・エネルギー常任委員会）による環境に対する「政策要望（『環境関係』）（救済制度の充実を図るとともに、診断や治療法確立

に向けた研究・開発を推進することが盛り込まれた）

結局、小委員会は二年六月から三年六月まで六回開催され、石綿全国連を代表して中皮腫患者代表が委員に加わったが、体調不良のため第三回から家族代表に交代した。第一回小委員会で、期せずして多数から治療研究への基金の活用を支持する発言がなされ、NHKが「アスベスト健康被害 国の救済基金、治療研究などにも活用を」と報じた。これに危機感をもったのであろう事務局は、第二回に、基金が赤字に転じるかもしれないという独断的な予測を提出し、意見を変えた委員を含め反対の意見だけを指名するなどして議論の封じ込めを図った。以降は、石綿全国連代表委員の活躍ばかりが目立ち、委員による議論は低調をきわめた。最終的に、報告書の取りまとめを委員長に委ねることまで多数決で押し切って、答申は前二回と同様に運用の改善等の提言にとどまった。患者と家族の会からは、引き続き要求実現のための取り組みを継続している。

中央環境審議会に患者・家族の代表が委員に加わったのは、石綿健康被害救済小委員会が初めてのことである。金銭的救済にとどまらず、中皮腫を治せる病気にして『命の救済』を」という要求が前面に出されたのもその賜物と言えよう。しかし、残念ながら小委員会は制度の具体的改善を提言する役割を果たせていない。代わりに患者と家族の会、石綿全国連等の働きかけによって、三度にわたる救済法改正が議員立法によって実現されてきた。生存中救済の支給開始時期の拡大（最大三年遡及）や未申請死亡救済の新設、救済給付調整金の時限措置からの恒久措置化は重要な制度改善ではあったものの、労災保険給付と比較したときの「格差」が縮まったとは言えず、それ以外の法改正は主として請求期限の延長に限られている。

補償・救済制度のあり方を根本的に議論できる場が必要であり、この際、請求期限の廃止も検討されるべきであろう。

なお、「命の救済」のために、中皮腫サポートキャラン隊と患者と家族の会はこの間、中皮腫標準治療の実現と拡大（アリムタ、オプジーボの保険適用、胸膜中皮腫から他の中皮腫にも拡大等）にも貢献した。また、二三年には、医師、弁護士らとともに、「中皮腫治療推進基金」も立ち上げられている。

3 指定疾病の拡大と認定・判定基準の改正

国の職業病リストである労働基準法施行規則別表第一の二には、石綿にさらされる業務による肺がん・中皮腫・良性石綿胸水・びまん性胸膜肥厚が規定され（後の二つは一〇年に追加されたもの）、同じくリストに規定されるじん肺症又は合併症には石綿肺が含まれる。また、包括的救済規定「その他業務に起因することの明らかな疾病」のもとで、個別に因果関係が立証されれば、それ以外の疾病であっても労災保険給付の支給を受けることができる（ただし、石綿関係ではこれまでのところ実績はないと思われる）。

労災時効救済の対象疾病は、中皮腫、肺がん、石綿肺・合併症、良性石綿胸水・びまん性胸膜肥厚で、包括的救済規定はない。

環境省救済の対象となる指定疾病は、救済法で、中皮腫、肺がん、その他石綿を吸入することにより発生する疾病であって政令で定めるものとされ、法施行時には政令で定められた疾病はなかった。

前出の〇九年十一月にはじまった小委員会は、前半で「指定疾病に関する考え方」について六回検討したうえで、一〇年五月にまと

めた答申で、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺と著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚を指定疾病に追加することを提言し、一〇年七月一日から追加された。当時委員だった筆者は、労災保険の対象となり得るものをすべて網羅するよう主張したが、受け入れられなかった。以降、指定疾病の見直しは行われていない。

一方、最初の労災認定基準は、七八年一〇月二三日付け基発第五八四号「石綿ばく露作業従事労働者に発生した疾病の業務上外の認定について」であるが、〇三年九月一九日付け基発〇九一九〇〇一号「石綿による疾病の認定基準について」により二五年ぶりに改正された。主な改正点は、①「胸膜又は腹膜の中皮腫」に「心膜、精巣漿膜の中皮腫」を追加、②石綿との関連が明らかな疾病として「良性石綿胸水」と「びまん性胸膜肥厚」を新たに例示（すべて本省協議）、③石綿ばく露作業の例示の追加・整理、④中皮腫の認定要件のうち石綿ばく露作業への従事期間を「五年以上」から「一年以上」に短縮（肺がんについては「一〇年以上」を維持）、⑤肺がん・中皮腫の医学的所見要件のうち「胸膜ブランク（胸膜肥厚斑）」と「石綿小体又は石綿繊維」を各々独立させる等である。なお、補償課長による「運用上の留意点」および「石綿による疾病の業務起因性判断のための調査実施要領」も示されており、随時改正されている。

救済法施行に向けては、厚生労働省労働基準局長と環境省総合政策局環境保健部長合同参集による「石綿による健康被害に係る医学的判断に関する検討会」（合同検討会）が〇五年一月から〇六年二月に五回開催され、報告書が公表された。主な結論は、中皮腫は、①そのほとんどが石綿に起因する、②診断の確からしさが担保されれば石綿を原因とするものと考えられ、③職業ばく露によるものと

が提出された場合は、当面肺がんの判定基準によって評価）＋肺線維化の画像所見要件（詳細は省略）を基準とした。びまん性胸膜肥厚は、石綿ばく露作業従事歴三年以上＋肥厚の画像所見要件（ともに労災認定基準と同内容）を基準とした。初めてばく露状況に関する指標を導入したものの、中皮腫と肺がんの判定基準に追加されてはいない。

「著しい呼吸機能障害」についての環境省判定基準が厚生労働省のじん肺法・労災保険法の評価方法と異なることが予想されたことから、厚生労働省は「じん肺法におけるじん肺健康診断等に関する検討会」を開催して一〇年五月に報告書が公表され、じん肺則と安衛則が改正されて一〇年七月一日に施行された。また、「石綿による疾病の認定基準に関する検討会」を開催して一〇年六月に報告書が公表され、一〇年七月一日付け基発〇七〇一第一一〇号によって労災認定基準も改正された。詳細は省くが、環境省判定基準に沿って整合性が図られたということである。なお、職業病リストは、びまん性胸膜肥厚に「著しい呼吸機能障害を伴う」という限定を付けていないが、労災認定基準でそれが要件とされている。じん肺にもそのような限定は付けていないが、管理区分三以上の要件として「著しい肺機能障害」がある。労災保険と労災時効救済は、「著しい肺機能障害」がない管理二のじん肺および合併症も給付対象である。

前出の「石綿による疾病の認定基準に関する検討会」は引き続き検討をすすめて一二年二月に報告書をまとめ、一二年三月二十九日付け基発〇三二九第二号によって労災認定基準が改正された。肺がんは、①石綿肺（変更なし）、②石綿ばく露作業従事歴一〇年以上＋胸膜ブランク所見（当面現行を維持）、③石綿ばく露作業従事歴一年

以上（年数を明示）＋石綿小体・石綿繊維所見（肺組織切片中の石綿小体又は石綿繊維を追加）、④石綿ばく露作業従事歴一年以上＋広範囲の胸膜ブランク所見（追加）、④石綿ばく露作業従事歴一年以上＋広範囲の胸膜ブランク所見（追加）、⑤石綿紡織品製造作業・石綿セメント製品製造作業・石綿吹付け作業のいずれかの従事歴五年以上（追加）、⑥びまん性胸膜肥厚所見（追加）、が基準とされた。また、九六年以降の従事歴は二分の一に換算することとされた。石綿ばく露作業従事歴一〇年以上＋石綿小体・石綿繊維（数値基準なし）は、説明なしになくされてしまった。びまん性胸膜肥厚について、「肥厚の厚さ」要件を廃止するなど画像所見要件が変更されるとともに、「画像例及び説影における留意点等」、「診断方法」が添付された。

これを受けて、小委員会も一二年一二月と一三年四月に開催されて「石綿健康被害救済制度における指定疾病に係る医学的判定に関する考え方」がまとめられた。これをふまえて、一三年六月一八日付け環保企発第一三〇六〇六一八二号が示され、判定留意事項も改正された。肺がんについて肺組織切片中の石綿小体・石綿繊維指標を明示する、びまん性胸膜肥厚について労災認定基準改正と同様に「肥厚の厚さ」要件を廃止する等の対応にとまっている。

なお、一六年の小委員会取りまとめで「良性石綿胸水のうち被包化された胸水貯留が認められる症例について、石綿による「著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚」として取り扱うことができかどうかについて（中略）検討を行い、必要な知見が整った場合には救済対象とすることが望ましい」とされ、一七年六月に医学的判定に関する留意事項が改正されて、そのような取り扱いになって

いる。

労災認定基準は、二三年三月一日付け基発〇三〇一第一号によっても改正されているが、労働者健康福祉機構・環境再生保全機構発行の『石綿小体計測マニュアル』改訂に対応したものである。

認定・判定基準の内容と運用には様々な問題がある。最大の問題は、中皮腫をはるかに上回る肺がんを救えていないことだろう。肺がんについては、万能の単一の要件がないことから、複数の要件のいずれかというかたちで示されているにもかかわらず、石綿小体・石綿繊維の数値要件が採用されて以来、労災認定基準の運用と改正の方向性において、この数値要件を他の要件の上に置こうとする傾向が強まった。国際的にはばく露要件重視の必要性が指摘されているなかで、これが問題を悪化させていることを指摘しておきたい。

三 隙間のない補償・救済の検証

1 「隙間なく」救済されるべき石綿健康被害

ほとんどが石綿ばく露が原因とされ、環境省の判定基準でも診断の確からしさが担保されれば認定される「中皮腫」は、石綿健康被害の指標疾患とも呼ばれる。日本の人口動態統計では九五年から中皮腫死亡者数が把握されるようになり、その数は九五年五〇〇人から、〇六年に二〇〇〇人を超え、二一年に一六三五人と増加を続け、二二年は一五五四人だったが減少に転じたといえる根拠はない。

石綿健康被害の全体像の把握に資するものとして、世界疾病負荷（GBD）推計がある。本特集執筆時点で最新のものは二〇年一〇月に公表されたGBDで、九〇〜一九年の間の各年の原因（疾病）別・リスク要因別の各種疾病負荷推計を入手することができる。日本の中皮腫による死亡推計値は人口動態統計によるものとはほぼ等しい。リスク要因のひとつに「石綿への職業ばく露」があつて以下の疾病による負荷が推計されており、日本の一九年の死亡数は、中皮腫一五九九、肺がん一万八四三二、卵巣がん二〇四、喉頭がん一二二、石綿肺四三二、計二万六九九と推計されている。二一年九月には「傷病の労働関連負荷に関するWHO・ILO共同推計〇〇〜一六年世界監視報告書」が公表された。「石綿への職業ばく露」による日本の一六年の死亡数は、中皮腫一五〇六、肺がん二万六七〇二、卵巣がん一九七、喉頭がん一〇九、石綿肺は未推計で、計一万八五四である。

いずれも職業曝露だけで環境曝露等によるものは推計されていないが、「隙間ない」補償・救済の対象とされるべき石綿健康被害の規模感を理解するうえで参考になる。一方、救済法制定時に環境省が行った対象患者数の推計が、一〇年五月二二日の小委員会参考資料として示されている。これによると、中皮腫については過去の石綿輸入量から推計を行い、肺がんは中皮腫の二倍（同数）、労災と環境省救済の対象者を五割ずつと推計したという。「患者数の将来推計は改めで行う」とされていたが、継続されていない。

前出したGBD死亡推計によると肺がんは中皮腫の一一・五倍、共同推計によると一一・一倍であり、環境省の推計は大幅な過少推計であることが大きな違いのひとつである。もうひとつの大きな違

いは、卵巣がんや喉頭がんが含まれていないことである。二つのがんが石綿ばく露によって引き起こされ得ることは、国際がん研究機関（IARC）やWHO・ILO等によって認められており、欧州連合（EU）の asbestos 指令の附属書は、「現在の知見は、石綿繊維へのばく露が少なくとも以下の疾患を引き起こす可能性があることを示している」として、さらに胃癌がんも明記している。

なお、IARCは二四年二月に、がんによる死亡の将来予測推計を発表したが、日本における中皮腫による死亡数は、二二年の一七二九人から五〇年には一九五六人に増加すると予想される。

2 「隙間ない」救済の検証を可能にするために

国は、厚生労働省も環境省も「隙間ない」救済を検証するための努力を行っていない。代わりに全国安全センターが毎年検証作業を行っており、その概要は後述する。一二年六月の中央環境審議会答申が「救済制度、労災保険制度等における認定者と中皮腫死亡者との関係等の情報についても（中略）定期的に公表していくことが重要」と指摘したのを受けて、環境再生保全機構が毎年公表している「石綿健康被害救済制度運用に係る統計資料」の二三年版から、「各制度における中皮腫の認定等の状況（死亡年別）」という表が一枚追加されたが、その分析や活用は行われていない。

「検証」のために必要なデータは、まず、人口動態統計による中皮腫による死亡数が、毎年九月頃厚生労働省から公表されている。

厚生労働省はまた、毎年五〜六月頃に、前年度の「石綿による健康被害に係る給付の請求・決定状況」として労災および労災時効救

済の請求・決定状況を公表している。〇九年からはこれを「速報値」として、毎年末にあらためて「確定値」等を公表するようになった。

環境再生保全機構は、毎月「受付及び認定等の状況」および毎年九月頃に前出の「救済制度運用に係る統計資料」を公表し、一〇年からは毎年六月頃「被認定者に関するばく露状況調査報告書」も公表している。一七年には「救済制度一〇年の記録」も作成している。

環境再生保全機構は、死亡年別の救済状況のデータを最初から含めていたが、厚生労働省が死亡年別の補償・救済データを公表するようになったのは〇九年からである。厚生労働省は、クボタ・シヨック直後に二度にわたって「石綿ばく露作業に係る労災認定事業場一覧表」を公表した。しかし、その時限りの措置として公表継続を嫌がった厚生労働省に対して、石綿全国連らが公表継続を要求した。とくに関西労働者安全センターの情報公開法を活用した独自調査がメディアに取り上げられたこともあって、前出〇八年の議員立法による救済法改正のときに国会で追及された厚生労働省は、公表継続を約束せざるを得なくなった。同時に、死亡年別の補償・救済データの公表も約束した。以降、年末の「確定値」公表時に、死亡年別の補償・救済データの公表も継続されるようになり、検証が可能になった。全国安全センターはそのウェブサイトで、労災認定等事業場情報もデータベース化して検索できるようにしている。二三年末の厚生労働省公表分まで、合計一万四二二三事業場（建設業以外五一六六事業場、建設業九〇六六事業場）が確認されている。

なお、船員保険については、厚生労働省が前述の速報値および確定値の公表に含めている（二二年度までの累計補償件数二二二件）。地方公務員災害補償基金は「石綿関連疾病に係る公務災害の申請・

認定件数、人事院は「石綿関連疾病の公務災害認定状況」を公表・更新している（前者の二二年度までの累計補償件数一三三件、後者の二二～二二年度の累計補償件数九件）。鉄道・運輸機構は「元国鉄職員に対する石綿を起因とする業務災害補償等認定実績」を公表・更新している（二二年度末の累計補償件数五二四件）。以上に掲げた累計補償件数を合わせると、中皮腫四六五件、肺がん二九三件、その他一一〇件、合計八六八件となる。ただし、これらのデータには死亡年別補償件数が含まれていない等の問題がある。旧日本専売公社、旧日本電信電話公社等のデータは公表されていない。

3 補償・救済状況と「隙間ない」救済の検証

クボタ・シヨックまで（〇四年度以前）の労災保険による補償件数は累計で八五九件にすぎなかった（中皮腫五〇二件、肺がん三五四件、その他「石綿肺のデータは未公表」九件）。クボタ・シヨックのあった〇五年度の労災補償件数は七二一件（中皮腫五〇二件、肺がん二二三件、その他「以降石綿肺を含む」六件）。そして、救済法による労災時効救済と環境省救済がはじまった〇六年度の補償・救済合計は五一三〇件に激増した。制度別内訳は、労災保険一八五八件、労災時効救済八八六件、生存中救済七九九件、施行前死亡救済一五八七件で、疾病別では、中皮腫三三三三件、肺がん一二七九件、その他一一八件という内訳であった。

以降、補償・救済合計件数は、〇七年度に二二二八件に減少した後、〇九年度と二二年度に小さな峰と、二〇年度に小さな谷があるものの、毎年二〇〇〇件前後で推移している。二つの小さな峰は環

境省と厚生労働省各々による死亡小票を活用した個別周知の結果、小さな谷は新型コロナウイルス感染症パンデミックの影響による環境省救済の認定作業の遅れが原因と理解することができる。〇八年度から未申請救済が追加され、また、一〇年度から環境省救済の対象疾病に石綿肺とびまん性胸膜肥厚が追加されている。

二二年度までの累計補償・救済件数は三万七三二〇件であった。制度別では、労災保険二万六四二件（五五・五％）、労災時効救済一八三〇件（四・九％）、生存中救済九六〇一件（二五・八％）、施行前死亡救済三三九八件（九・一％）、〇八年度に新設された未申請死亡救済一七四九件（四・七％）である。環境省救済では、認定後に労災保険等他の制度による認定を受けて移行した「労災等認定との重複分」があるが、ここではそれを除いている（生存中死亡救済二万八八〇九件、施行前死亡救済二七九件、未申請死亡救済二〇二九件、合計三三二九〇件）。

労災保険は、〇六年度一八五八件の後は、〇七年度以降おおむね一〇〇〇～一一〇〇件で横ばい状態である。労災時効救済は、〇六年度八八六件の後、〇七年度九九九件、一〇〇～一一〇〇年度は四〇〇件前後、一三～二二年度は一三～三一一件であった。救済法改正による救済対象と請求期限の拡大に加え個別周知が影響したと思われる〇八年度、一一年度、二二年度には一〇〇〇件を超えており、いずれにせよ制度の存続意義は持続している。生存中救済は、〇六年度七九九件の後、最低の五八五件だった二〇年度は前述のとおりコロナ禍の影響、最高の一〇九二件だった二二年度はそれからの挽回の影響と理解でき、それ以外の年は五七四～九一九件で推移している。施行前死亡救済は、〇六年度一五八七件の後、〇七～二二年度は七三～七

○八件、一三〇二二年度は八〇三三件で推移している。未申請死亡救済は、○八年度七件の後、八七〇二〇三件で推移している。三度の救済法改正がなかったら救済できなかった事例はきわめて多い。

二二年度までの累計補償・救済件数三万七二〇〇件の疾病別内訳（重複分除）は、中皮腫二万四二六四件（六五・二％）、肺がん一万五三六件（二八・三％）、石綿肺九二九件（二・五％）、びまん性胸膜肥厚九八二件（二・六％）、環境省救済では対象とされない良性石綿胸水五〇九件（一・四％）であった。中皮腫の割合が圧倒的に多く、補償・救済合計の動向を左右している。一方で、GBD等で中皮腫の二倍以上と推計されている肺がんの補償・救済の少なさが際立っている。

中皮腫は○六年度一二七九件の後、一一〇三〇一六四九件で推移している。肺がんの推移は、○六年度一二七九件の後、四四七〇七四一件で、石綿肺は○六年度四四四件の後、〇七〇九年度は四〇八件、一〇年度以降は三四〇八九件である。びまん性胸膜肥厚は○六年度四八八件の後、二五〇八七件で、良性石綿胸水は○六年度二六六件の後、一八〇四五件で推移している。

二二年度までの労災補償等（労災＋時効救済）の累計二万二四七二件の疾病別内訳は、中皮腫二万二八五六件（五二・八％）、肺がん八四八八件（三七・八％）、石綿肺八五三件（三・八％）、びまん性胸膜肥厚七六六件（三・四％）、良性石綿胸水一八件（二・三％）である。環境省救済（重複分除）一万四七四八件の疾病別内訳は、中皮腫一万二四〇八件（八四・一％）、肺がん二〇四八件（一三・九％）、石綿肺七六件（〇・五％）、びまん性胸膜肥厚二六件（一・五％）である。環境省救済は、中皮腫以外を十分に救済できていな

い。

死亡年別の補償・救済データで「隙間ない」救済の実現状況を検証することができる。九五〇二二二の中皮腫死亡数累計三万一四〇二人のうち、二二年度末までの時点までに、労災補償等（労災＋時効救済）を受けたものが五六四二人（一八・〇％）、環境省救済を受けたものが一二三人（三・七％）、合計二万二〇〇〇人が補償・救済を受けた（救済率は六一・四％）。死亡年別にみると、○五年の救済率九二・〇％がもっとも高く、九五年度の救済率三三・四％がもっとも低い。二二年度以降も補償・救済を申請することはできるので救済率は増える可能性はあるものの、○六年度以降次第に救済率が低下していることが危惧される。中皮腫の認定率は八九・七％（労災補償等九三・二％、環境省救済八七・三％）と相対的に高く、未救済事例は補償・救済の申請をしていないものと考えられる。

肺がんで九五〇二二二年に死亡したもので、二二年度末までに、労災補償等（労災＋時効救済）を受けたものが五六四二人、環境省救済を受けたものが一五三一人、合計七一七三人である。仮に救済されるべき母数を中皮腫と同数とすると、救済率は二一・八％である。死亡年別にみると、○六年の救済率三三・二％がもっとも高く、九五年度の救済率六・二％がもっとも低い。肺がんの認定率は七一・八％である（労災補償等七九・八％、環境省救済五五・三％）。救済率も認定率も中皮腫の場合と比較して低いうえに、制度間の格差も大きい。本来母数とすべき死亡数が中皮腫の二倍以上であると推計されていることを考えれば、肺がんは悲惨なほど救済できていない。

都道府県別の救済率は、死亡年別データがないので別の方法によ

り推計すると、中皮腫は、全国平均四二・九％で、最も救済率が高いのは、①東京九二・二％、②大阪八八・三％、③兵庫八七・七％、④愛知八六・九％、⑤岡山八〇・四％の順になっている。最も低いのは順に、①沖縄五一・九％、②岩手五五・一％、③鹿児島五五・八％、④熊本五六・五％、⑤福島五八・五％である。東京と沖縄の差は、一・八倍である。

肺がんは、全国平均三二・七％で、最も救済率が高いのは、①岡山七二・五％、②香川五六・五％、③長崎五五・九％、④東京五四・二％、⑤山口四七・二％の順になっている。最も低いのは順に、①鹿児島九・四％、②山梨一〇・一％、③鳥取一〇・三％、④岩手一〇・七％、⑤石川一四・一％である。岡山と鹿児島の間は七・七倍である。この差は大きすぎるが、自治体や医療関係者、メディアも含めた関係者の認識や取り組みの程度の違いも反映していると考えられる。

また、環境再生保全機構の「被認定者に関するばく露状況調査」（〇六～二二年度）によると、ばく露分類で「職業ばく露」と答えたものが六〇・一％いる（中皮腫五四・五％、肺がん九一・三％、その他九三・一％）。このなかには本来労災補償等を受けられるものが「紛れ込んでいる」疑いが強いが、精査されたことはない。

「格差のない」救済もまた重要な問題であるが、環境再生保全機構「統計資料」から、環境省救済事例の五七・四％は、総額で三〇〇万円弱の給付しか受けていない可能性があることが推計できる。

四 石綿訴訟の進展と国の対応等

1 加害企業等と国の責任を追究する取り組み

クボタ・シヨック後の労災保険・救済法認定件数の大幅増加とともに、労災保険・救済給付が法定の最低限の補償・救済であることから、加害者である使用者や国等の上積み補償を請求する取り組みが大きくなっていった。クボタによる、住民被害者・家族に対して救済給付とは別に二五〇〇～四六〇〇万円の救済金を支払う「救済金支払い制度」創設（〇六年四月）は、訴訟によらず直接交渉によって実現したその先駆けであった。しかし、住民・公害被害に対する上積み補償自体はその後大きくひろがったとは言えない。

労働者被害に対する使用者（企業）の責任を問う損害賠償請求訴訟は飛躍的に増加した。「五八年ないし六〇年頃から石綿粉じんばく露作業に従事した労働者（実質的支配従属関係にある下請や孫請の労働者を含む）に対しては、安全配慮義務違反に基づく使用者の責任が認められ得る」としている判例分析もある（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』五〇巻四号）。一定の判例の集積をもとに判決に至らず訴訟上の和解で解決するものもあり、また、訴訟の増加は後述の直接交渉にも影響を与えている。家族はばく露の責任を問うた訴訟も少数ながらある。

泉南アスベスト国賠訴訟、国と建材メーカーの責任を問う建設アスベスト訴訟については、項をあらためてふれる。また、二三年二月には造船アスベスト国賠訴訟も提起されている。

住民被害に対する企業等の責任を問う損害賠償請求訴訟として、クボタと国を相手取った尼崎アスベスト訴訟があり、一四年三月大阪高裁判決まで至り確定した。同判決は企業の責任は認められたものの、国の責任は否定した。また、工場から約一四〇〇mや一一〇〇mの地点に居住していた住民の中皮腫罹患については因果関係を否定した（前出クボタの救済金支払い制度は一五〇〇m以内を容認としている）。

吹き付け石綿が露出した建物の所有者に対して工作物責任を認めた訴訟もある。近鉄高架下事件の差戻審である一四年二月の大阪高裁判決は、遅くとも八八年二月頃には、「建築物の吹き付け石綿のばく露による健康被害の危険性及び石綿の除去等の対策の必要性が広く世間一般に認識されるようになったと認めるのが相当」とした。北九州市立体育館事件の二〇〇年九月の福岡地裁判決も、体育館の設備管理を行った被害者の就労始期である九〇年時点で、体育館の所有者である市の营造物責任を認めている。

責任追及の手段は訴訟に限られるものではなく、直接交渉により加害企業に責任を認めさせる取り組みも進展しており、退職労働者の団体交渉権の確立が重要な役割を果たした。住友ゴム工業事件で、兵庫県労働委員会は退職者の石綿健康被害に関する団交申し入れ拒否を不当労働行為に当たらないとしたが、神戸地裁と大阪高裁、一年一月の最高裁判決は会社の団交応諾義務を認めた（遺族については認めず）。本田技研工業事件で中央労働委員会は二二年一月

の決定で、アスベストユニオンが労組法上の「使用者が雇用する労働者の代表者」に該当し、①退職した組合員の会社での石綿ばく露の実態調査、②中皮腫発生に対する謝罪、③損害賠償という要求事項が義務的団交事項に該当すると認めた。また、山陽断熱事件に対する〇九年二月の神奈川県労働委員会命令は、遺族は「使用者が雇用する労働者とするとはできない」としながらも、「元従業員である組合員と（中略）要求事項は共通し、密接に関連している」と認めた。社長の団交拒否は「誠実な対応とは言えない」とした。

「企業内上積み補償」を制度化している企業は少なくないが、石綿健康被害に既存の制度を適用させたり、退職者を対象とした新たな制度を創設させるなどの取り組みも積み重ねられている。

労災保険や救済制度で不認定とされた決定の取り消しを求める取り組みもあり、行政不服審査に加えて、行政訴訟も提起されている。とくに肺がんの労災不認定を争った行政訴訟において、労災認定基準の内容と運用の問題点を指摘する判決が積み重ねられてきたにもかかわらず、抜本的見直しが行われていないことは問題である。

2 泉南アスベスト国賠訴訟と工場型訴訟和解手続

約百年の歴史をもつ、かつて石綿紡織業のメッカだった大阪府南部の泉南地域では、最盛期には二〇〇社以上が操業し、全国の石綿紡織品のシェアの約八割を占めていた。中小零細・個人事業主が多く、作業環境は劣悪、石綿工場が住宅や田畑と隣り合わせで、工場の外まで石綿で真っ白だったと言う。「いしわた村」と呼ばれる石綿工場集中地区もあった。国は戦前・戦後、同地域を中心とする石綿

工場を調査し、深刻な被害実態を知っていたにもかかわらず、有効な対策をとらなかつたため、家族・地域を含めた被害がひろがった。クボタ・ショック後に泉南地域の石綿被害と市民の会がつかられ（〇五年一〇月）、被害の掘り起こしが進められた。旧使用者から損害賠償を受けられる例もあつたものの、できないものも多かった。

〇六年五月大阪地裁に泉南アスベスト国賠訴訟第一陣（被害者二十六人）が提起され、〇九年九月に第二陣（被害者三三人）が続いた。

一〇年五月の一陣大阪地裁判決は初めて国の責任を認めたものの、一一年八月の一陣大阪高裁判決は一転して国の責任を否定し原告が全面敗訴した。その後、一二年三月の二陣大阪地裁判決が再び、また一三年一二月の二陣大阪高裁判決も、国の責任を認めた。

一四年一〇月九日に最高裁判決が下された。五八年五月二六日～七一年四月二八日まで（責任期間）、国が規制権限を行使して石綿工場に局所排気装置の設置を義務づけなかつたことが、国家賠償法の適用上違法であるとされた。これを受けて、厚生労働相が原告代表らと面会して謝罪し、和解が成立した。損害額と国の責任割合（二分の一）については二陣大阪高裁判決を踏襲し、国の支払額は、以下のとおりとなった。

- ①石綿肺管理二で合併症なし五五〇万円、②石綿肺管理二で合併症あり七〇〇万円、③石綿肺管理三で合併症なし八〇〇万円、④石綿肺管理三で合併症あり九五〇万円、⑤石綿肺管理四・肺がん・中皮腫・びまん性胸膜肥厚一一五〇万円、⑥①または③による死亡二二〇〇万円、⑦②、④または⑤による死亡二二〇〇万円。

国は、責任期間の間に、局所排気装置を設置すべき石綿工場内において石綿粉じんばく露する作業に従事し、その結果、石綿肺、

肺がん、中皮腫、びまん性胸膜肥厚など石綿による一定の健康被害を被つた場合には、訴訟のなかで和解手続を進め、同じ損害賠償を支払うことを明らかにした（工場型アスベスト訴訟の和解手続）。患者と家族の会や関係弁護士等の働きかけによって、厚生労働省は、対象となる可能性のある事案に対する個別周知を、少なくとも一七年一〇月から二〇年三月の六次にわたって実施した。訴訟を担当した大阪アスベスト弁護士団は、自ら担当した工場型（泉南型）和解実績一八九件（二二年一月一日現在）の一覧表等を公表している。

また、和解手続による賠償について、国は、遅延損害金の算定起算日を「労災認定がされた日」としてきたが、「発症したと認められる日」とする判決が、一九年に福岡高裁判決を含めて六判決続き、ついに国は、「確定診断を受けた日」に変更することとした。

泉南アスベスト国賠訴訟は、後述の建設アスベスト訴訟と連携を強めるなかで、石綿全国連も含めて多くの団体等が支援した。一五年四月に、泉南地域の石綿被害と市民の会、泉南の国賠訴訟を勝たせる会、泉南石綿被害国賠訴訟原告団が統合して「泉南アスベストの会」がつけられ、泉南石綿の碑が設置され、アトリエ泉南石綿の館が運営されている。会は患者と家族の会の泉南支部にもなっている。泉南アスベストの会は、絵手紙ライター中村千恵子さんによる『アスベスト絵伝』を二二年に刊行した。また、原一男監督による映画『ニッポン国VS泉南石綿村』が一八年に公開された。

3 建設アスベスト訴訟と建設アスベスト給付金

建設作業従事者は最大のハイリスク集団であり、新たに労災・救

済認定を受ける者のなかで占める割合がもつとも大きく、かつ増加し続けている。石綿全国連の中心のひとつである全国建設労働組合総連合（全建総連）の首都圏の組合は、国と建材メーカーによる謝罪と賠償、ばく露防止対策の徹底、補償基金制度の創設などを求めて、〇八年五月東京地裁、六月横浜地裁に初めての建設アスベスト訴訟を提訴した（首都圏東京一陣・神奈川一陣）。その後、一一年四月札幌地裁（北海道一陣）、六月・七月大阪地裁（関西京都一陣・大阪一陣）、一〇月福岡地裁（九州一陣）等とひろがり、原告として全建総連組合員以外の被害者・家族も加わった。後述の最高裁判決時点で二〇訴訟、原告数約二二〇〇人にまでなっていた。

一二年五月の神奈川一陣横浜地裁判決は原告全面敗訴だったが、同年一二月の東京一陣東京地裁で初めて労働者に対する国の責任が認められ、一六年一月の京都一陣京都地裁判決で初めて建材メーカーの責任も認められた。一七年一〇月神奈川一陣および東京一陣東京高裁、一八年八月京都一陣および九月大阪一陣大阪高裁と四つの高裁判決が出た時点で、労働者に対する国の責任は全判決が認め、一人親方等に対する国の責任は三判決、建材メーカーの責任は二判決が認める状況だった（大阪一陣では製造禁止の国の責任も認めた）。二〇年八月から翌年二月に最高裁は、神奈川・東京・京都・大阪各一陣訴訟に対する上告受理・不受理通知を行い、受理内容について二〇年一〇月から翌年四月に弁論期日を指定した。上告不受理決定により、国の責任および一部建材メーカーの連帯責任（共同不法行為）が確定した。国の責任は、労働者だけでなく一人親方等に対しても認められたが、責任期間、屋外作業や解体工の取り扱いは未確定で、また、確定した補償額（基準慰謝料額）と国の責任割合は

事件によって異なり、最高裁はこれらについては判断しない姿勢を明らかにした。これを受け二〇年末に厚生労働相が原告代表らに面会して謝罪し、建設アスベスト訴訟全国連絡会（全国連絡会）は「建設工事従事者に対する石綿被害補償基金制度（私たちの提案）」を示して全面解決を要求した。二二年二月には与党（自公）建設アスベスト対策プロジェクトチーム（与党PT）が動き出した。

二二年五月一七日について四事件に対する最高裁判決が下された。最高裁が神奈川一陣訴訟（屋内建設作業従事者）について示した国の責任期間は七五年一〇月一日〜〇四年九月三〇日であった。一人親方等に対する国の責任について、「物・場所の危険性に着目した労働安全衛生法の規制」（表示・掲示）は、「その物を取り扱う者であつて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」という根拠を示した。建材メーカーの責任については「民法七一九条一項後段の類推適用により（中略）連帯して損害賠償責任を負うと解するのが相当」と結論付けて一部高裁判決を変更したうえで、企業責任の拡大が予想される差し戻し決定も行った。しかし、屋外建設作業従事者に対する国と建材メーカーの責任は否定した。与党PTは最高裁判決同日、①係属中の訴訟の統一和解と②（未提訴被害者に対する）建設アスベスト給付金制度（仮称）の創設等を内容とする「建設アスベスト訴訟の早期解決に向けて」を公表し、政府と原告らに提案した。政府・原告らともにこの提案に応じ、翌一八日に首相が原告代表らに直接謝罪、続いて厚生労働相と原告団・弁護士・全国連絡会との間で提案の内容に沿った「基本合意書」が締結された。国は「最高裁判決において、労働安全衛生法に基づく規制権限行使が不十分であったことが、国家賠償法の適用上違法

と判断されたことを厳粛に受け止め、被害者及びその遺族の方々に深くお詫びする」と謝罪した。基本合意は、与党PT提案の①と②を内容としたもので、全国連絡会との「継続協議」も盛り込まれた。

①と②の内容は基本的に同じだが、①では弁護士団に三〇億円の解決金の支払いと訴訟費用を負担する。さらに与党による法案化と与野党間の精力的な協議を経て、議員立法により「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」が六月九日に成立した。同法附則第二条は、同法で明確化されなかった点について「検討を加え、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」ことを政府に求めている。検討対象には、建材メーカー等による損害賠償、対象期間以外の期間や屋外建設作業による健康被害に対する補償が含まれることが法案審議の国会議事録に明記された。

建設アスベスト給付金制度の対象者は、対象期間に石綿ばく露作業に係る建設業務に従事することにより、対象石綿関連疾病にかかった労働者や一人親方・中小事業主（家族従事者等を含む）で、対象期間は、石綿吹付け作業が七二年一〇月一日〜七五年九月三〇日、屋内建設作業が七五年一〇月一日〜〇四年九月三〇日である。

対象疾病は、中皮腫、肺がん、著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚、石綿肺（じん肺管理区分が管理二〜四）・合併症、良性石綿胸水（以上は最高裁決定に沿った内容）である。給付金額は泉南アスベスト国賠訴訟（工場型訴訟和解の場合の国の支払額）と同じ額とされ、肺がんについて喫煙歴が認められた場合、作業従事期間が一定期間未満の場合（石綿肺・肺がん一〇年、中皮腫・良性石綿胸水一年、びまん性胸膜肥厚三年）には一〇％減額される。

認定審査会と基金の設置関係の規定は二二年一二月から施行され、同時に「労災支給決定等情報サービス」および個別周知も開始された。二二年一月にはすべての規定が施行された。第一回認定審査会で運営規定、運営方針、審査方針等が確認され、二月の第二回認定審査会から審査がはじまり、以降はほぼ毎月開催されている。二三年一二月までの二二カ月の実績でみると、認定が、中皮腫三一六八件、肺がん三三七七件、びまん性胸膜肥厚二四六件、石綿肺三七二件、良性石綿胸水九二件、合計六二〇五件に対して、不認定相当六一件、無効六〇件となっている。認定率は九八％である。

一方、建材メーカーに対する訴訟は継続されているだけでなく、二二年六月には全国一〇地方裁判所に一九〇人の原告による建材メーカー二社に対して損害賠償を求める訴訟が提起されるなど、全国的にひろがっている。建材メーカーの責任を拡大する判決の積み重ねや和解事例も出てきたが、全国連絡会等は、すべての建設石綿健康被害者を対象とし、建材メーカーも拠出して給付金を二倍にする給付金法改正による全面解決を求めている。石綿被害救済制度研究会の二二年六月の緊急提言「アスベスト被害の完全救済に向けて」二二年五月一七日の最高裁判決と「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、「および二二年五月の追加提言「建設アスベスト被害の全面救済に向けて」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」は要求を支える役割を果たしている。

また、労働政策審議会労働安全衛生分科会で「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、「物・場所の危険性に着目した安衛法の規制」（表示・掲示）について、一

人親方等に対しても労働者と同等の保護措置を図ることを中心に、安衛法第二二・五七条に規定する健康障害防止のための一省令の改正が行われ、二三年四月から施行された。引き続き、それ以外の規定についても見直しをするため、二二年五月から「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、二三年一〇月に報告書がまとめられた。個人事業者等の業務上災害把握等、危険有害作業に係る災害防止対策、過重労働・メンタルヘルス・健康確保等の対策及び個人事業者等や小規模事業者に対する支援等について提言がなされ、対応が図られる予定である。

五 石綿ばく露者の健康管理制度

1 労働者の健康管理制度の改善

クボタ・ショック後に関係閣僚会合がまとめた「総合対策」は、「調査研究の結果を踏まえ、石綿取扱作業者に対する健康管理手帳の交付要件等の見直しを行う。また、船員であった者に対する健康管理制度を実施する」等とした。

健康管理手帳は、労働安全衛生法にもとづく制度で、がんその他の重度の健康障害を発生させるおそれのある業務に従事した者が一定の要件を満たした場合に申請にもとづいて交付され、離職後に無料で二回健康診断を受けられるようにするものであり、九六年に、両肺野に石綿による不整形陰影又は胸膜肥厚があることを要件に、

①石綿等の製造又は取扱業務が対象に加えられていた。厚生労働省が中央労働災害防止協会に委託した「石綿業務に従事した離職者の健康管理についての報告書」が〇七年三月にまとめられ、安衛則の改正が行われて一〇月から施行された。これにより、手帳交付要件に、①に加えて、②石綿等の製造作業、石綿等が使用されている保温材、耐火被覆材等の張付け、補修若しくは除去の作業、石綿等の吹付けの作業又は石綿等が吹付けられた建築物、工作物等の解体、破砕等の作業（吹き付けられた石綿等の除去の作業を含む）に一年以上従事した経験を有し、かつ、初めて石綿等の粉じんばく露した日から一〇年以上経過していること、③②の作業を除く石綿等を取り扱う作業に一〇年以上従事した経験を有していること、④②の作業に従事した月数に一〇を乗じて得た数と③の作業に従事した月数との合計が一二〇以上であって、かつ、初めて石綿等の粉じんばく露した日から一〇年以上経過していること、が追加された。

石綿全国連は、間接（ばく露）業務も対象とし、本人申請を待たずに要件該当者に支給すること、また、大幅な対象者の増加が予想されることから健康診断委託医療機関の大幅な増加等を要請した。最後の点については、初めて公募制が採用された。

〇八年三月に、同じく中央労働災害防止協会「職業性間接ばく露者に係る健康管理についての報告書」がまとめられ、一二月に安衛令等が改正されて〇九年四月から施行された。これにより、「石綿等の製造又は取扱いに伴い石綿の粉じんを発散する場所における業務（周辺業務）」も対象業務に追加された（交付要件に変更はない）。

また、船員であって石綿取扱業務等に従事し一定の医学的所見を有する者に健康管理手帳を交付して無料健康診断を受けられるよう

にする制度が、〇五年一二月に導入され、〇九年四月に交付要件が改正されている。さらに、船員保険の福祉事業が労災保険の社会復帰促進等事業に統合されて、一〇年一月から「船員に係る健康管理手帳制度」が実施されている。

2 石綿公害の実態把握と住民等の健康管理

関係関係会合の「総合対策」はまた、①一般環境経由による石綿ばく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の実施、②「石綿に関する健康管理等専門家会議」において検討し、その結果を活用して、一般住民等の健康管理の促進を図る、を掲げていた。

健康管理等専門家会議は厚生労働省が設置し（環境省もオブザーバーとして参加）、後述の環境省の健康影響検討会と一度だけ合同会議を開催して、〇六年二月に、①情報の提供と相談体制の充実、②健康管理の考え方と手法、③今後更に進めていく対策、を内容とした報告書をまとめて終了した。これを受けて、「石綿ばく露歴把握のための手引き」が作成されたことは成果といつてよいが、③で提起された「中皮腫登録」も「現在規制のない環境や建物内の（中略）空气中の石綿（濃度等）の管理指針」もいまだに実現していない（環境再生保全機構が一六年から「中皮腫登録」サイトを開設しているが、報告書で提起された「中皮腫登録」とはまったく別ものである）。

環境省は「石綿の健康影響に関する検討会」を設置して、〇五年度に「兵庫県における石綿の健康影響実態調査」を実施した。〇六年五月に公表されたその報告は、「中皮腫死亡者と石綿取扱い施設の

地理的分布の結果から、特に尼崎市においては、ばく露経路が特定できない者が相対的に多いという特徴が示された。これは（中略）この地域では石綿取扱い施設等が一般住宅に比較的近接していたことも影響していた可能性がある」として、「より精度の高い疫学的調査等の実施に努めていくべきである」とした。これを受けて〇六年度「石綿ばく露の疫学的解析調査（尼崎市）」が行われた。事務局が用意した報告書案をめくり委員から異論等もあつて追加検討もなされたものの、〇七年八月にまとめられた報告書は、「尼崎市の昭和三九〜四九年の居住者については、全国と比較して中皮腫死亡のSMR「標準死亡比」値が高く、特に小田地区の女性を中心に、顕著に高い地区が確認された。ただし、今回の調査については、その設計上の制約が大きく、その結果は一般環境経由による発症リスクを示すものとはいえない」とし、「今後、さらに視点を変えた分析の可能性を検討する」としつつも、「実施中の健康リスク調査への協力を積極的に呼びかけるなど、継続的な健康管理と石綿ばく露による健康影響の実態把握に努める」とした。〇六年度には大阪府・佐賀県でも「健康影響実態調査」が実施されたが、こちらの報告書は、「尼崎市のような、ばく露経路が特定できない者と石綿取扱い施設との関係を見出すことはできなかった」とし、「今回までの調査で、一般環境を経由した石綿ばく露による健康影響の可能性があつた主要な地域における中皮腫死亡者の実態を確認することができた。今後は、別途実施中の健康リスク調査等により、一般環境を経由した石綿ばく露による健康影響に関する知見について、引き続き収集に努めていく必要がある」とした。石綿公害発生の事実の確認もばく露源の解明もしないまま、実態調査は打ち切られてしまったのである。

「石綿の健康リスク調査」は、〇六年度から尼崎市、鳥栖市、大阪府泉南地域で開始され、〇七年度に大阪府河内長野市、横浜市鶴見区、羽島市、奈良県、〇九年度に北九州市が追加された。健康リスク調査は、第一次〇六〜〇九年度、第二次一〇〜一四年度にかけて実施された。同調査は、「一般環境を経由した石綿ばく露による健康被害の可能性があった地域において、石綿ばく露の地域的広がりや石綿関連疾患の発症リスクに関する実態を把握し、救済制度の見直しに必要なデータを蓄積するとともに、対象地域住民の健康増進にも資する」ことを目的に、石綿ばく露の可能性があった住民を対象として、①職歴や居住歴等の詳細な問診、②胸部X線検査、③胸部CT検査等を実施し、何らかの石綿ばく露に関する医学的所見が確認され経過観察が必要な人に対しては、定期的に検査（年一回）を行い、適切なフォローアップを行うとして開始された。

第一次健康リスク調査については、「実態把握調査と地域健診を兼ねた調査事業」と位置づけ（し直し）したうえで、地域住民の「一定の不安解消」につながっていると評価し、第二次リスク調査は、「石綿ばく露の状況の違い等による石綿関連所見や石綿関連疾患の発生状況の比較等を行い、石綿ばく露者の中・長期的な健康管理のあり方を検討するための知見を集積すること」とした。第二次まで含めた健康リスク調査の「主な結果」は、「人口動態調査等により推計される中皮腫死亡者数（期待数）の二六倍に相当する中皮腫患者が発見されており、石綿健康被害のリスクが高い集団を対象とした調査であることが示唆された」等、「一定の知見等が得られた」とされた。「今後の対応」としては、「従来のように、データ収集を主な目的とする調査ではなく、石綿健診（仮称）の実施に伴う諸課題を

検討するためのフィージビリティ調査」として、一五〜一九年度に「石綿ばく露者の健康管理に係る試行調査」が行われることになった。

試行調査には、健康リスク調査対象自治体に加えて、一五年度に大阪市、堺市、芦屋市、西宮市、一六年度に東大阪市、八尾市、加古川市、一七年度にさいたま市中央区・大宮区、一九年度にさいたま市の他の区、東京都大田区、宝塚市が加わった。「既存健診との連携」と称して、胸部X線画像は肺がん検診等で撮影したものを活用することになったのが大きな変更である。試行調査の「主な結果」として、「参加者に石綿ばく露の把握の機会を提供し、石綿健康被害についての知識の普及・啓発を図り、石綿関連疾患の画像所見に係る専門的知識を有する医師による読影の機会が確保され、一定の成果があった」ことが挙げられた。「今後の石綿ばく露者の健康管理の在り方」については、「公共政策として健診モデルを積極的に推進する根拠は弱い」（健診制度確立の放棄）が、「民間の自発的な取組に委ねるだけでは、石綿ばく露者の健康管理の機会は十分に提供されないと考えられる。このため、既存健診が一つの機会として活用されることを想定しつつ、当面、読影体制の整備については、国が支援していくことが望まれる」とされ、二〇〜二四年度に「石綿読影の精度確保等調査事業」が行われることになった。

「既存健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、石綿関連疾患の読影精度向上に向けた知見を収集することを目的」とした「読影精度確保等調査事業」には三四自治体に参加している。本特集執筆時点では、二五年度以降の対応については明らかになっていない。

石綿全国連は、リスク調査等対象地域である尼崎、泉南、河内長野、奈良、岐阜羽島、鶴見等の関係団体による「アスベスト被害地域住民ネットワーク」を構成して、働きかけを行った。対象地域自治体も環境省に要望を重ねてきた。ともに共通した要望は、石綿公害発生の事実の確認とそれをふまえた補償制度等、また、恒久的な住民等の健康管理制度の確立であった。しかし、石綿公害確認は放棄され、検診だけを見ても、独自制度の確立も放棄され、既存検診との連携、さらに検診ではなく読影だけへと後退を続けている。また、いまや石綿健康被害の中心となっている建設業で、労働者ではないが同じ職業ばく露を受けている、一人親方等の健康管理については、厚生労働省も環境省も取り組もうとすらしていない。

六 石綿のない未来に向けた対策

1 「原則禁止」とクボタ・シヨック後の対応

石綿則は、安衛法にもとづく二五年ぶりの新たな省令として〇五年七月に施行された。石綿の使用等が「原則禁止」され、「今後の石綿ばく露防止対策等は、建築物等の解体等の作業が中心」となった。新規則制定の理由は、「事業者が講ずべき措置の内容が特化則「特定化学物質等障害予防規則」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」による。「旧特化則から変更した主要な事項」は、
 ①解体等作業における石綿等の使用の有無の事前調査（目視、設計

図書等により（中略）明らかにならないときは測定による調査等）、
 ②石綿等が使用されている建築物等の解体等作業に係る作業計画の策定、③保温材等の除去作業に係る作業届の労働基準監督署長への提出及び関係者以外の立入禁止等、④発注者の通知義務及び注文者の配慮義務、⑤労働者を就業させる建築物の吹き付け石綿等が損傷・劣化等している場合の事業者の除去、封じ込め、囲い込み等の措置を講じる義務、⑥石綿等の切断等の作業に係る湿潤化等の措置を当該作業で発散した粉じんの清掃作業にも拡大、⑦石綿等が使用されている建築物等の解体等作業に係る業務を特別教育の対象とする、等である。

クボタ・シヨック後の関係閣僚会合がまとめた「総合対策」を受けて、大気汚染防止法（大防法）、廃棄物処理法、建築基準法の三法の改正が行われた。

大防法に関しては、建築物に加え石綿が使用されている工作物についても解体作業等による石綿粉じん飛散防止措置の対象とされ（〇六年一〇月施行）、また、施行令・施行規則の改正により吹付け石綿に加え石綿を含有する断熱材、保温材および耐火被覆材が追加されるとともに、作業の規模要件の撤廃、遵守すべき作業基準の改正等も行われて（〇六年三月施行）、安衛法・石綿則による規制との整合性が図られた。環境省は、〇六年三月に「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」の策定、〇七年五月には「アスベストモニタリングマニュアル」の改訂、同年八月に「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル」の策定も行っている。

廃棄物処理法に関しては、石綿が含まれている廃棄物の無害化処理に係る認定制度を創設する法改正が行われるとともに、施行令・

施行規則の改正により工作物、断熱材、耐火被覆材が規制対象に追加されるなど、安衛法・石綿則による規制との整合性も図られた(○六年八月施行)。○七年一月に「石綿含有廃棄物等処理マニュアル」が策定され、これは、一一年三月および二二年一月に改訂されている。

建築基準法については、「原則禁止」に対応して、建築物は石綿の建築材料からの飛散による衛生上の支障がないよう建築材料に石綿を添加しないこと等とする条文が新設され、政省令・告示の改正による増改築時における除去等の義務付け、封じ込めおよび囲い込みの基準の策定が行われ、石綿の飛散のおそれのある場合に勧告・命令等を実施できるようにするなどした(○六年一〇月施行)。

また、石綿則自体も改正されて、封じ込め・囲い込み等の作業に係る措置、天井裏・エレベーターの昇降路等における臨時の作業に係る措置等が規定されるとともに、作業・健康診断とその結果の記録の保存期間が三〇年間から四〇年間に延長された(○六年九月施行)。「原則禁止」導入時に当然行っておくべきだった見直しを遅ればせながら行ったという側面が強いことは否めない。

以下(2以降も含む)では、石綿則および大防法の対応を中心に、主な経過のみふれる。

○八年九月に厚生労働省の「建築物の解体等における石綿ばく露防止対策等検討会」の報告書が公表され、これをふまえて、○九年に石綿則が再度改正されて四月から施行された。通達等で指導を行っていた事項を省令で義務づけたもので、①事前調査の結果の揭示、②隔離の措置を講ずべき作業の範囲の拡大、③隔離作業場所における負圧の維持、出入り口に前室設置など新たな措置、④隔離作

業場所内の石綿等の粉じんの処理、⑤電動ファン付き呼吸用保護具の使用、⑥船舶の解体等の作業に係る措置(⑥のみ七月施行)等が含まれる。

2 東日本大震災後の対応

一一年五月に、環境省「アスベスト調査委員会」と厚生労働省「復旧工事に係るアスベスト対策検証のための専門家会議」を合わせた「東日本大震災アスベスト対策合同会議」が設置され、一七年三月まで一六回開催されて、被災地における石綿大気濃度調査等を行った。

東日本大震災で津波により陸上に打ち上げられた船舶の解体等が行われる事態となったことをふまえ、船舶の解体等の作業にかかる石綿ばく露防止対策の強化のために、隔離、電動ファン付き呼吸用保護具等の使用、作業の事前届出等、建築物の解体作業等と同等の措置を義務づける石綿則の改正が、一二年八月から施行された。

また、被災地における石綿気中濃度のモニタリング結果で解体工事中に石綿が漏えいする事案があったことから、一二年五月に厚生労働省は、事前調査や隔離の措置等の技術的留意事項を示した「建築物の解体等の作業での労働者の石綿ばく露防止に関する技術上の指針」および同指針の具体的留意事項を示した「石綿飛散漏洩防止対策徹底マニュアル」を策定した。厚生労働省は引き続き「建築物等の解体等における石綿ばく露防止対策等技術的検討のための専門家会議」で検討を行い、一四年二月に報告書が公表されて、石綿則が改正され、同年六月から施行された。主な内容は、隔離の措置における漏えい点検および石綿含有保温材・耐火被覆材等による石綿

ばく露防止対策の強化で、二二年の「技術上の指針」を見直して「建築物等の解体等の作業及び労働者が石綿等にはばく露するおそれがある建築物等における業務での労働者の石綿ばく露防止対策に関する技術上の指針」を新たに制定し、「石綿飛散漏洩防止対策徹底マニュアル」も改訂した。厚生労働省は、「石綿則」に基づく事前調査のアスベスト分析マニュアル」も作成し、その後何度か改訂している。

環境省は、一二年三月に「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」を改訂し、中央環境審議会に石綿飛散防止専門員会を設置して検討を行い、一三年二月に答申をまとめた。これをふまえて大防法が改正され、①（施工業者から発注者への）作業実施の届出主体の変更、②受注者に事前調査と発注者への調査結果等の説明の義務付け、③都道府県等の立ち入り検査対象に建築物解体等工事の追加、④報告徴収対象に工事発注者・自主施工者の追加とそれに伴う罰則規定の拡大等が、一四年八月に施行された。「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」も再度改訂されている。

また、中央環境審議会の答申や前出の大防法改正案に対する参議院附帯決議の指摘を受けて、環境省は一七年四月に「建築物等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」を作成した。同年九月には「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル」の改訂も行っている。

なお、国土交通省が一三年七月に「建築物石綿含有建材調査者」制度を創設したが、一八年一〇月から厚生労働省・国土交通省・環境省共管の制度に移行され、旧制度と同じく実地研修・口述試験も必要な「特定建築物石綿含有建材調査者」に、講義・筆記試験だけ「建築物石綿含有建材調査者」が追加された。後述する石綿則・

大防法改正をにらんだ動きであった。二〇年七月には、後者が「一般建築物石綿含有建材調査者」に名称変更されるとともに、「一戸建て等石綿含有建材調査者」が追加され、二三年三月には「工作物石綿事前調査者」も追加された（いずれも講義・筆記試験のみ）。

3 二〇年の石綿則・大防法の見直し

一六年五月に総務省が「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」を公表し、事前調査での見落とし等、規制対象外の石綿含有成形板についての湿潤化不足等、県、政令市、特別区等（県市）による指導事項の不十分な改善確認等の実態を指摘して、勧告を行い、それが石綿則・大防法の見直しの契機のひとつとなった。

一八年から、厚生労働省の「建築物の解体・改修における石綿ばく露防止対策等検討会」および中央環境審議会に設置された「石綿飛散防止小委員会」で各々石綿則および大防法の見直し作業が開始された。前者には全建総連代表ら労使の代表も委員に加わり、後者には東京労働安全衛生センター代表も委員に加わったほか、全国安全センターと患者と家族の会の代表もヒアリングに呼ばれた。石綿全国連は関係団体とともに「石綿関連法規の抜本改正を求める署名」活動も展開した。要求は、石綿のない社会をめざす目標を定めて優先順位をつけて除去を進めること、中小規模事業者に対して技術的・財政的な支援を行うこと、被害者の意思決定への関与を保障するとともに石綿産業関係者を政策決定の場から排除すること等を基本的事項とした。それをふまえて、①建物所有者等への石綿の調査

と管理の義務付けと有資格者による調査、②石綿除去作業場と周辺での気中濃度測定とリスク管理、③除去完了検査制度の導入、④除去作業業者に係る国によるライセンス認可制度、⑤建物調査・含有分析・気中濃度測定・除去作業管理者・建物管理者の公的な資格、⑥罰則の強化と執行の徹底の実施、などを求めた。

結果的に二〇年に石綿則および大防法が改正されて、二三年一〇月までに順次施行された(資格要件がもっとも遅く二三年一〇月)。主な内容は以下のとおりである。

- ① 規制対象―大防法が成形板等を追加して石綿則と同じくすべての石綿含有建材が対象になった(工作物もともに対象だが、船舶は大防法の対象にはなっていない)。
- ② 事前調査の方法の明確化/結果の記録の保存・掲示・備え付け―石綿則・大防法ともに導入。大防法は、元請け業者から発注者に対する書面による説明と保存も義務付けた。
- ③ 建築物に係る事前調査者・分析調査者の資格要件―ともに導入(前出三省共管の制度)。分析調査は、設計図書等の文書および目視による事前調査で石綿等使用の有無が明らかとならなかったときに必要とされる。
- ④ 一定規模以上の建築物等の解体等工事に係る事前調査等結果等の報告―ともに導入したが、報告先は石綿則が所轄労働基準監督署長、大防法は都道府県知事。電子情報処理組織を使用して行うものとされ、「石綿事前調査結果報告システム」が作成された。
- ⑤ 作業計画の作成・届出―吹付け石綿等および石綿含有保温材等の除去、囲い込み、封じ込めを行う場合に義務づけられることで整合化された(届出先は前述報告先と同じ)。
- ⑥ 作業場所の負圧隔離が必要な作業―④と同じ場合に義務づけられることで整合化され、隔離解除前の知識を有する者による完了確認が導入されたが、石綿則では完了確認が除去作業のみに限定された。

⑦ 作業場所の隔離(負圧は不要)が必要な作業―石綿仕上げ塗材を電動工具を用いて除去する作業等に対してともに導入。

⑧ ⑦以外の作業―ともに、石綿含有成形板等を除去するときは切断等以外の方法によることを原則とした等。

⑨ 作業の記録の作成・保存―ともに石綿使用建築物等解体等作業ことに作業の実施状況等について写真等により記録を作成し、三年間保存する義務が導入されたが、労働者ごとの記録の作成は石綿則のみ、発注者への報告は大防法のみが規定。

⑩ 発注者の配慮義務―ともに導入。

大防法はまた、隔離等をせず吹付け石綿等の除去等作業を行った場合は直接罰を適用できるようにするとともに、都道府県等による立入検査の対象の拡大、自主施行者関連の規定も導入した。石綿飛散防止小委員会で議論になった(隔離場所周辺における)大気濃度測定の制度化について、審議会答申が「速やかに検討する必要がある」と指摘している。

厚生労働省「石綿飛散漏洩防止対策徹底マニュアル」と環境省「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」は統合され、新たに「建築物等の解体等に係る石綿ばく露防止及び石綿飛散漏えい防止対策徹底マニュアル」が策定された(二二年三月)。厚生労働省「石綿則に基づく事前調査のアスベスト分析マニュアル」(二二年三月)、環境省「アスベストモニタリングマニュアル」(二二年三月)、「建築物等の解体等工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」(二二年三月)、「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル」(二三年四月)も改訂された。さらに、二三年に工作物の解体等作業についても事前調査を行う者の要件の新設等を内容とする石綿則の改正が行われて、二四年一

月から施行されている。

厚生労働省は、毎年の「石綿の除去作業等に係る計画届、作業届及び監督指導等の件数」を公表しているが、「監督指導、個別指導、実地調査の件数」は、〇六年七五七一件、〇七年四三九八件、〇八（一〇）年が三〇〇〇件台、一一（一二）年は二〇〇〇件台ある。「労働基準監督年報」によると、定期監督等法違反状況で石綿則違反が毎年数百件報告されているが、送検件数の石綿則の内訳は公表されておらず、ほとんどのものと思われる。環境省も、毎年度の「大気汚染防止法施行状況調査」結果を公表しており、立入検査、行政処分、勧告その他の行政指導等の件数が含まれている。行政処分は〇（一）桁にとどまっている一方で、勧告その他の行政指導等は、一四年度以降大きく増えている、二二年度は七八八一件である。いずれにしろ、違法な解体等作業は後を絶たない状況にある。

4 建築物等の使用・除去状況調査等

クボタ・ショック以降、各省は以下のとおり建築物等の調査とそのフォローアップを行ってきた（名称は最新のものを、括弧内は本特集執筆時点で確認できた最新の更新時期）。国土交通省による「国家机关の建築物等における吹付けアスベスト等の使用実態に関する調査（フォローアップ）」（二三年九月）、「民間建築物における吹付けアスベストに関する調査」（二三年一月）、「公共賃貸住宅における吹付けアスベストに関する調査」（二二年二月）。厚生労働省による「社会福祉施設等における吹付けアスベスト（石綿）等及びアスベスト（石綿）含有保温材等使用実態調査」（二二年一〇月）、「病院にお

けるアスベスト（石綿）使用実態調査に係るフォローアップ調査」（二三年三月）。文部科学省による「学校施設等における吹付けアスベスト等の対策状況フォローアップ調査」（二八年一月）、「学校施設等における石綿含有保温材等の使用状況調査」（二九年八月）。総務省による「地方公共団体が所有する施設におけるアスベストの使用状況及び除去状況に関する調査」（二七年二月）。

しかし、早くも〇七年二月の総務省による「アスベスト対策に関する調査（調査結果に基づく勧告）」で、調査対象とされていない建築物および石綿含有吹付け材があったこと等が指摘され、〇八年一月には「無警戒の石綿三種検出 保育所など公共八施設で」（『読売新聞』〇八年一月五日付）と報じられるなど、調査対象・方法等に様々な問題点が指摘された一方、それらに対する各省の対応もばらばらであった。石綿則・大防法改正により二三年一〇月から調査者の資格要件が義務づけられたいまこそ、あらためて有資格者による適切な調査を実施し直すべきである。

国土交通省は、〇五年九月に社会資本整備審議会にアスベスト対策部会を設置し一九年三月までに九回開催した。また、〇八年九月にそのもとに設置されたワーキンググループは六八回開催したが、後者は廃止され、部会もその後開催されていない。一三年に同省が建築物石綿含有建材調査者を創設したときは「平時の調査」推進が主目的だったが、三省共管の新制度では建築物等の解体等の事前調査中心になり、研修内容は緩和された。民間建築物等の調査および除去等に対する補助の仕組みも用意はしたものの、地方自治体による活用状況には大きな隔たりがあり、国民に対する周知等がまったく不十分である。

前述した調査のすべてにおいて、封じ込めや囲い込みなどでも「措置済み」「対策実施済み」とされてしまっている。現実には石綿が残されているのであるから、除去の見通し・計画とそれまでの間、完全に管理する計画の策定とその実施を確保するための、より実効性のある法令上の仕組みと体制、財政的な支援等が必要である。

5 石綿のない未来の実現を目標に据える

二三年一月に欧州連合（EU）は、「労働における石綿へのばく露に関連したリスクからの労働者の保護に関する指令（二〇〇九／一四八／EC）」を改正して、職業ばく露限界値を〇・一繊維／ccから〇・〇一繊維／ccに引き下げ（加盟国は二年以内に実施、さらに六年以内に繊維の計測を電子顕微鏡に切り替えることとあわせて、細い繊維を除いた〇・〇〇二繊維／ccまたは細い繊維を含めた〇・〇一繊維／ccにさらに引き下げること）を加盟国に義務づけた（日本は前出のとおり、〇五年から〇・一五繊維／ccに引き下げた）。同時に、包括的提案として公表された「石綿のない未来に向けた取り組み」と題した欧州委員会通知（二二年九月）は、①ばく露限界値の引き下げに加えて、②「建物内の石綿のスクリーニング及び登録に関する立法提案を提示するとともに、加盟国に対して石綿除去のための国家戦略の策定を求める予定」等としたほか、③「被災者の支援・石綿関連疾患の診断と治療の改善」、④「石綿廃棄物の安全な廃棄・汚染ゼロ」、⑤「資金供給」、⑥「石綿に対する闘いにおける国際的リーダーとしてのEU」についても、具体的な取り組みの予定等を示して動き出している。

また、韓国が二三年に「石綿管理基本計画」、オーストラリアが一四年に「石綿管理・啓発国家戦略」を策定し、いずれも五年ごとに見直し・更新を継続していることも、見習うべきモデルになる。

日本の既存石綿対策の最大の弱点は、解体等作業が計画されてからでないとはとんどの規制が発動されないことであり、戦略的に既存石綿の除去および廃棄をすすめて「石綿のない未来」を実現するという展望をもっていないことである。新たな石綿の使用等の禁止は、重要な一歩ではあるが、最初の一步にすぎない。EUが加盟国に求められているように、国家戦略と実施計画・体制を確立していくことが求められていることを強調しておきたい（既存石綿対策については日本の分析方法の問題などここでふれられなかったこともあり、外山尚紀『これからの石綿対策』（一八年、大原記念労働科学研究所）等も参照していただきたい）。

七 アジア・世界における石綿禁止

八〇年代に北欧諸国が最初に原則禁止に踏み切り、カナダが九六年にフランスの禁止導入を「自由貿易の原則に反する」として世界貿易機関（WTO）に提訴して、石綿は「国際貿易紛争」となった。WTOの結論を待たず、九九年にEUが〇五年からの禁止を決定した後、二〇〇〇年にWTOの紛争解決機関は「国民の健康を守るために石綿を禁止する各国の権利」を認めた。〇一年チリ、アルゼンチン、〇三年オーストラリア、〇四年日本等、禁止を導入する国が広がった。日本は、アジアで初めての禁止導入国であった。し

かし、世界の石綿産業（主な輸出国はカナダ、ロシア、カザフスタン、ブラジル）は自ら舞台から降りようとはせず、とりわけアジアが最後の頼みの綱となって、禁止をめぐる攻防が激しさを増した。

○四年一月に東京で開催された世界石綿会議はまさにアジアにおける石綿禁止の出発点となった。地域的には、労災・公害被害者の権利のためのアジア・ネットワーク（ANROEV）とアジアでも石綿禁止キャンペーンを展開していた国際建設林業労連（BWI）等の労働組合を基盤にし、二回のアジア石綿会議や日本・韓国での国際会議等を経て、○九年四月に、①アジアにおける可能な限り迅速な石綿全面禁止の促進、②隠れた石綿関連疾患の流行を明らかにする、③社会生産基盤の広範囲にわたる石綿汚染を明らかにする、④石綿産業の海外移転の阻止、⑤すべての石綿被害者・家族、影響を被った地域社会に対する正義の実現、⑥アジア・世界における石綿のない社会の実現を目標に掲げてアジア石綿禁止ネットワーク（ABAN）が設立された（筆者がコーディネーターを務めている）。

日本の経験もふまえ、被害者・家族、労働組合、安全衛生・環境・市民団体、関心をもつ専門家等のネットワークにより、禁止実現に向けた努力を最大化するとともに、多様な人々による石綿問題の様々な側面に対する取り組みの促進をめざした。その結果、日本の石綿全国連、九〇年代後半に設立された香港禁止石綿連盟に続いて、○八年韓国、一〇年インドネシア、一二年タイ、一三年バングラデシュ、一四年ベトナム、一七年カンボジア、ラオス、インドで石綿禁止ネットワークが設立された。台湾、フィリピン、マレーシア、ミャンマー、スリランカ、パキスタン等からもABANに参加があ

る。

○四年の日本（全面禁止は一二年）に続き、韓国が○七年（同一五年）、台湾が○八年から一八年に段階的に、また、香港が一四年、ネパールが一五年（ブレイキ・クラッチが例外）に禁止を導入した。韓国には石綿被害者・家族の全国ネットワークもできており、香港と台湾では労災被害者団体が石綿被害者・家族も支援している。ネパールでは環境団体、労働組合等が石綿問題に取り組んでいる。以下、他のアジア各国の状況を簡単に紹介する。ABANは、情報提供や会議、人の派遣等を通じて各国の取り組みを支援している。

マレーシアは、石綿消費量がピークの三万トンから数千トンに減少している。早くからペナン消費者協会や労働組合が禁止を要求し、医師会等も一五年禁止を支持するなかで、労働省労働安全衛生局が一三年からパブリックコンサルテーションをはじめていたのだが、説明もないまま立ち消えになってしまっているような状況である。内外の石綿産業から反対があったことはわかっている。

フィリピンでは、○九年に関係省と労使団体等によるプロジェクトが立ち上げられ、一一年に国の石綿プロファイル（NAP）作成のための責任分担が確認されたものの、石綿産業協会の非協力でとん挫した。代わって労働雇用省、保健省、フィリピン肺疾患センターがWHO等の協力を得て一三年にNAPを完成させた。労働組合は一貫して禁止を要求しており、一五年に政労使三者産業平和協議会が関係省に石綿全面禁止に取り組むよう求める決議を採択したが、実現していない。国内石綿産業とロシアによる介入が確認されている。同国の石綿消費量は一五〇〇〇三五〇〇トンで推移している。

タイでは、専門家らを中心にした禁止をめざす努力が、一二年禁

止を目標に掲げた一〇年の全国保険総会決議につながった。とりわけ一五年にかけて決議の実行をめぐるせめぎあいのなかで、公衆衛生省や産業省までが禁止を提案したものの、政府は決定を見送ってしまった。一四年五月の国軍によるクーデター後の経済制裁のなかで、禁止に反対するロシアの影響が増したものと考えられている。しかし、関係者はあきらめず、一九年の全国保険総会で改訂決議「タイのアスベスト禁止」が採択されている。同国の石綿消費量はピークの九六年一九万トンから三万トン台に減少している。

ベトナムでは早くも〇四年禁止が提起されたが、建材開発マスタープランの改訂で、一〇年目標、二〇年目標と先延ばしされ、一三年末にはさらに三〇年目標に延ばそうとする動きが出て、激しいせめぎあいになった。結果は折衷的だったが、一八年に首相が二三年禁止を表明して、再び双方の立場からの議論が沸騰した。しかし、二一年のマスタープランからは目標時期が消えてしまっている。国内石綿産業とロシアからの圧力が強力なためである。同国の石綿消費量はピークの〇五年一〇万トン強から三万トン前後に減少している。

スリランカでは、一五年に大統領が一八年までに禁止する意向を公表して以来、内外の石綿産業による反対が激化した。同年末にロシアが突然、害虫の発見を口実にスリランカからの紅茶の輸入を一時禁止し、スリランカ政府はこの経済的恫喝に屈して禁止を撤回した。同国の石綿消費量は二一年が約七万トンでもっとも多いが、二二年は二・四万トンとなっている（二二―二〇年は四万トン前後）。

ラオスでは、一三年から関係省に労働組合も加わって具体的取り組みがはじまり、一八年に策定された石綿関連疾患根絶国家行動計

画には二〇年禁止目標が明記されたが、いまだに実現には至っていない。ロシアとタイの石綿産業の働きかけが確認されている。同国の石綿消費量は二〇〇トン未満である。

カンボジアでは、一五年からNAP策定作業がはじまり、二三年に労働職業訓練大臣が二五年禁止の意向を表明し、新たに策定された労働安全衛生マスタープランにもその趣旨が反映されている。タイ等の石綿産業による介入ははじまっているが、今後の進展が注目される。同国の石綿消費量は二〇〇トン程度である。

ミャンマーでも一九年に石綿問題の政労使全国会議開催に至る取り組みがあったが、二一年の国軍によるクーデター後、連携が維持できない状況である。国内の石綿産業はまだないと思われる。

インドネシアは石綿使用大国である（一〇年以降一〇万トン強の消費量が維持されている）。石綿禁止ネットワークが、被害者の掘り起こしから組織化、専門家との連携強化・養成、学校教育など取り組みを進展させ、地方自治体レベルでの禁止を実現している。

太平洋島嶼国においても、石綿問題に対する取り組みが進められていて、禁止を導入する国が出てくることが期待されている。

インドは、一四年以降は中国を抜いて消費国の首位である。〇七年以降三〇〇四七万トンで推移し、減少傾向がみられない。様々な団体により石綿肺等の被害者の掘り起こし（ヘルスキャンブ）等が取り組まれており、全国的なネットワーク機能の強化が課題である。バンングラデシュでも、石綿禁止ネットワークが船舶解撤労働者における初めての石綿肺被害の掘り起こしやトレーニング等の取り組みを行っている。同国の石綿消費量は、二一年の三万トンまで増加し続けており、二二年はやや減少したが、懸念される状況である。

パキスタンの石綿消費量はピークの二〇〇一年で一・三万トンだが、二二年四六〇トンまで減少している。国内の石綿産業の力は強く、禁止の取り組みに対する圧力はきわめて大きい。

中国でも、初歩的な調査やトレーニング等が取り組まれてきたが、草の根団体の活動はますます困難になりつつある。同国は国内生産を消費したうえに輸入もする、インドに次ぐ大消費国であるが、ピークの〇八年約六七万トンからは大きく減り、最近は二五万トン前後である。輸出は最大でも七万トン（一三年）で、増加傾向はみられない。

ABANはまた、一〇年に石綿鉱山再開発に反対してカナダに代表団を派遣し、同国の一二年生産中止、一八年禁止導入の引き金になった。最高裁による憲法判断で一七年に国内での使用が禁止されたブラジルにも、アジアへの輸出も禁止するよう求めて一九年に代表団を派遣した。ロッテルダム条約の締約国会議にもアジアから被害者代表を派遣するなど、国を越えた取り組みも行っている。

また、国際労働機関（ILO）、世界保健機関（WHO）、国際労働衛生委員会（ICOH）等の国際機関が、石綿関連疾患の根絶を呼びかけ、そのための最も効果的な方法は石綿禁止であると明言していることも追い風になっている。二四年二月には国連環境計画（UNEP）も「製品と環境中の石綿汚染物質に対処するための選択肢」として石綿禁止を基本的柱とする文書をまとめている。二四年三月には、アメリカもついに石綿禁止を導入した。

他方で、二二〜一六年に自称ジャーナリストのイギリス人がアジアを含めた世界の石綿禁止運動をスパイするという事件も起きていた。イギリス人四人とともに筆者も原告になったロンドンの高等裁

判所での訴訟を通じ、巨額の資金を提供したのがカザフスタンの石綿産業であったことが明らかになっている（訴訟は一八年に和解）。

内外の石綿産業による妨害は激しいが、各国における禁止をめざした取り組みは継続されている。世界の石綿消費量は、八〇年に四七三万トンのピークに達した後減少に転じ、九八年には一九〇万トン、その後二二年まで二〇〇万トンをやや上回る水準を維持したものの、その後再び二〇年一三万トンまで減少した。二一年一二九万トン、二二年一三三万トンという状況である（両年に消費量が増加したのはインド、ロシア等）。世界消費量が減少していることは歓迎できるが、やはり一日も早く世界的禁止を実現することが必要であり、そのためにあらゆる努力を結集することが求められている。

（石綿対策全国連絡会議事務局長 古谷杉郎）

【参考資料】①関係省庁ウェブサイト、②石綿全国連、患者と家族の会、全国安全センター、建設アスベスト訴訟全国弁護団、大阪アスベスト弁護、石綿禁止国際書記局（IBAS）等のウェブサイト。

