

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
(抜 粋)

平成 28 年 5 月

総 務 省

目 次

1	アスベスト対策の概要	1
2	建築物の解体時等におけるアスベスト飛散・ばく露防止対策	7
(1)	事前調査の適正な実施の確保	7
(2)	関係法令に基づく届出情報の共有と活用の促進	14
(3)	事前調査結果等の適切な掲示の確保	21
(4)	大気中へのアスベストの飛散防止の徹底	24
(5)	立入検査の実効性の確保	30
(6)	レベル3のアスベスト含有建材の適切な処理の推進	33
3	災害時におけるアスベストの飛散・ばく露防止対策	36
4	建築物等におけるアスベスト含有建材の使用実態の把握	41
(1)	アスベスト使用実態調査の適切な実施及び拡充	41
(2)	アスベスト台帳の整備の促進	54

にかけて公表された。さらに、「アスベスト問題に係る総合対策」に沿って、関係各省において、上記調査の結果に基づき、吹付けアスベスト等の使用が明らかになった建築物等に関し、順次、その所有者等によるアスベストの飛散防止措置状況（吹付けアスベストの除去等）のフォローアップを実施し、継続的な把握をしているが、依然として、吹付けアスベスト等の使用状況が判明しないものやアスベストの飛散防止措置が未了のものがある。

また、レベル2のアスベスト含有建材（保温材、断熱材及び耐火被覆材）については、これまでの上記調査において必ずしも調査対象とされていなかったが、その劣化によるアスベストの飛散性が近年確認されており、適切な対応が求められている状況にある（注12）。

（注12） 石綿則第10条は、従来、事業者に対し、その労働者（従業員等）を就業させる建築物に使用されたレベル1のアスベスト含有建材の劣化、損傷等により、労働者がばく露しないよう、当該建材の除去等の措置を講ずることを義務付けていたが、項目4(1)イのとおり、国土交通省の調査結果において、レベル2のアスベスト含有建材においても、その劣化による飛散性が確認されたことから、平成26年3月に石綿則が改正され、レベル2のアスベスト含有建材についても、その劣化、損傷等によるばく露防止措置の実施が義務付けられた。

2 建築物の解体時等におけるアスベストの飛散・ばく露防止対策

(1) 事前調査の適正な実施の確保

レベル1又はレベル2のアスベスト含有建材が使用されている建築物等の解体等工事を行う場合、工事の発注者等は大防法に基づく届出を、また、事業者は安衛法に基づく届出を行わなければならない。さらに、アスベスト除去等作業に当たって、事業者は、大防法及び石綿則に基づくアスベストの飛散・ばく露防止措置を講ずる必要がある。

こうしたアスベストの飛散・ばく露防止措置の履行確保のためには、事前に建築物等におけるアスベスト含有建材の使用状況を的確に把握することが必要であり、このため、大防法第18条の17及び石綿則第3条において、事業者には、解体等工事を行う前に、建築物等におけるアスベスト含有建材の使用状況の調査（以下「事前調査」という。）が義務付けられている（注1）。

（注1） 石綿則上の事前調査については、平成17年7月の施行当時から義務付けられている一方、大防法上の事前調査については、後述のとおり、不十分な事前調査に起因してアスベストの飛散事例が散見されたことを踏まえ、26年6月から義務付けられた。

事前調査は、目視、設計図書等により行い、これらによってもアスベスト含有建材の使用の有無が明らかとならなかったときは、試料を採取して分析調査することとされている（「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル2014.6」（平成26年6月環境省水・大気環境局大気環境課。以下「飛散防止対策マニュアル」という。）^(注2)、石綿則第3条第1項及び第2項等）。

(注2) 環境省が、平成18年3月に大防法に基づくアスベスト飛散防止措置等の周知のために作成した「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」を、事前調査の義務付け等を盛り込んだ改正大防法の施行に伴い、26年6月に改定したもの

この事前調査によるアスベスト含有建材の使用の有無の判断については、当該建材には多様なものがあり、隠れた箇所で使用されている場合も多いことなどから、アスベストに関して一定の知見を有する者でなければ的確に行うことができない。また、東日本大震災の被災地などにおいて、アスベスト含有建材が把握、除去されないまま解体工事が開始されるなど事前調査が十分でない事例等が報告されている。このため、厚生労働省は、安衛法第28条第1項の規定に基づく「建築物等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」（平成24年5月9日付け技術上の指針公示第19号。以下「技術上の指針」という。）^(注3)及び関係通知において、次のとおり、事前調査に当たっての留意点を示し、事業者に対する周知を図っている。

(注3) 平成26年3月に、「建築物等の解体等の作業及び労働者が石綿等に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に関する技術上の指針」（平成26年3月31日付け技術上の指針公示第21号。26年6月1日から適用）が策定・公表されたことに伴い、技術上の指針は廃止されているものの、事前調査の留意点については基本的に新指針に引き継がれている。

- ① 図面等が存在する場合は必ず確認するとともに、網羅的に、かつ、内装等の内側など外側からの目視のみでは確認できない部分にもアスベスト含有建材がある場合があることに留意し、事前調査を行うこと。
- ② 解体等工事の発注段階でアスベスト含有建材がないとされている場合でも、除去や分析を実施していない場所を把握し、再度事前調査を行うこと。
- ③ 工事関係者間での認識の齟齬がないよう、事前調査を行った範囲や内容の情報共有を図るとともに、解体等工事の作業途中でアスベスト含有

建材等を見つけたときの対応を事前に取り決め、作業従事者に周知すること。

- ④ 分析調査に当たっては試料採取を適切に行うこと。特に、建築物等に補修又は増改築がなされている場合や建材等の吹付けの色が一部異なるなど複数回の吹付けが疑われるときは、場所、時期ごとに試料を採取すること。

なお、環境省は、大防法における事前調査の義務付けが平成26年6月から開始された段階であることもあり、事業者等向けに作成した飛散防止対策マニュアルにおいては、事前調査の不徹底により不適切な工事が行われた事例やアスベスト含有建材を見落としやすい例などは特段示していない。

今回、調査対象16県^(注4)内で平成22年4月から27年7月までに行われた解体等工事であって、建築物等に使用されているレベル1又はレベル2のアスベスト含有建材が事前調査で適切に把握されずに工事が開始された事例等を、新聞情報や県市及び労基署が把握している情報を基に調査したところ、該当するものが52件^(注5)確認された。

(注4) 北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、福岡県及び熊本県の計16県（以下「16県」という。）。

(注5) 52件の中には、以下の①から⑧までの複数の項目に該当する事例があるため、①から⑧までの事例数の合計は52件とはならない。

これら事例について、その発生要因を確認したところ、次のような状況がみられた。

なお、52件のうち41件は、大防法に基づく届出及び安衛法に基づく届出が行われていない、いわゆる無届出による解体等工事であり、また29件（うち、無届出24件）は、アスベスト含有建材の使用が判明した後も、飛散・ばく露防止措置が適切に講じられないままアスベスト除去等作業が進められるなど、アスベストの飛散・ばく露が発生したおそれがあるものであった。

(関係通知等において示された留意点が徹底されなかったことに起因するもの)

52件のうち28件は、技術上の指針及び関係通知において示された事前調査に当たっての留意点に係るもので、かつ、技術上の指針の公表又は関係通知の発出後に発生した事例であり、当該留意点が十分に事業者等に徹底されていれば未然に防止できたと考えられる。

- ① 設計図書の確認や、天井裏、外装パネルの裏側等、外側からの目視のみでは確認できない箇所に係る事前調査が十分に行われなかったこと等により、使用されていたアスベスト含有建材が把握されないまま、解体等工事が開始されたものが19件みられた。
- ② 実際にはアスベスト含有建材が使用されていたが、過去の除去工事によりアスベスト含有建材は存在しないものと誤認していた発注者が、受注した事業者に対し除去済みである旨を伝えたこと等により、事業者が改めて十分な事前調査を行わなかった結果、アスベスト含有建材が把握されないまま、解体等工事が開始されたものが5件みられた。
- ③ 事前調査又は解体等工事の途中でアスベスト含有建材の使用が判明したが、その情報が工事関係者間で共有されなかったため、飛散・ばく露防止措置が講じられないまま、解体等工事が進められたものが4件みられた。
- ④ アスベストを含有する可能性が高い吹付け材等が使用されていたが、事業者は目視等による確認を行ったのみで、分析調査を十分に行わなかったため、飛散・ばく露防止措置が講じられないまま、解体等工事が開始されたものが3件みられた。

(関係通知等において示された留意点にはない要因によるもの)

また、これまで技術上の指針及び関係通知において示された留意点にはない要因により事前調査が未実施のものや不適切なものが、次のとおりみられた。これらの事例の再発を未然に防止していくためには、各地域で発生した問題事例を適時に把握し、その発生原因を分析して、他の地域でも

同様の問題が発生する可能性があるものは、早急に具体的な事例を示し注意喚起していくことが必要と考えられる。

- ⑤ 事業者が、主要な構造に係らない改修工事について、大防法及び安衛法の規制対象の工事と認識せず、事前調査を行わなかったこと等により、アスベスト含有建材が把握されないまま、解体等工事が開始されたものが3件みられた。
- ⑥ アスベスト含有建材の使用が判明した箇所と同一の構造のものが他の階にもあり、当該箇所にも使用が疑われるにもかかわらず、当該箇所について十分な調査が行われなかったため、アスベスト含有建材が把握されないまま、解体等工事が開始されたものが2件みられた。
- ⑦ 事業者が、調査において発見したアスベスト含有建材がレベル1又はレベル2であったにもかかわらず、その形状から飛散性の低いレベル3と判断するなど、飛散性のレベルを実際よりも低いものと認識した結果、飛散性に応じた飛散・ばく露防止措置が講じられないまま、解体等工事が開始されたものが2件みられた。
- ⑧ 環境省の「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル」（平成19年8月。以下「災害時対応マニュアル」という。）では、被災による損壊で危険な場合、原則として、補強等を行った上で事前調査を行うこととされているが、4階建ての建築物について、損壊が激しく2階以上への立入りが危険であったため、1階を対象に行った調査の結果のみをもって、当該建築物にアスベスト含有建材は使用されていないと結論付けるなど、アスベスト含有建材の有無に係る判断が不適切であったため、アスベスト含有建材が把握されないまま、解体等工事が開始されたものが2件みられた。

他方、こうした事前調査が必ずしも適切に実施されていない状況が散見される中であって、調査した39県市^(注6)及び35労基署^(注7)の中には、次のとおり、事業者が行う事前調査において、アスベスト含有建材が的確に把握されているか確認するための工夫をしている例がみられた。こうした取

組を全国的に展開していくことは、事前調査の適正な実施を確保していく上で重要と考えられる。

(注6) 注4の16県に、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、千代田区、新宿区、大田区、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、福岡市、北九州市及び熊本市の計23政令市等(以下「23政令市等」という。)を加えた計39県市(以下「39県市」という。)

(注7) 札幌中央署、室蘭署、仙台署、さいたま署、川口署、千葉署、東金署、中央署、大田署、新宿署、横浜南署、川崎南署、相模原署、厚木署、新潟署、長岡署、浜松署、静岡署、沼津署、名古屋北署、半田署、京都上署、京都南署、天満署、堺署、北大阪署、神戸東署、相生署、岡山署、広島中央署、廿日市署、福岡中央署、北九州西署、熊本署及び玉名署の計35労基署(以下「35労基署」という。)

① 大防法に基づく届出や安衛法に基づく届出のあった建築物等の解体等工事について、これらに記載されたアスベスト含有建材の使用状況を確認し、使用箇所が当該建築物等の一部にとどまっているとされているなど、不自然な状況がうかがわれる場合、他の箇所の調査が適切に実施されているかを確認しているもの(2県市、4労基署)がみられた。

② 具体的な調査部位、調査結果等を記載した書面等の提出を事業者に求め、調査すべき部位が確実に調査されているかを確認しているもの(7県市。うち5県市は、チェックリスト形式の様式を使用)がみられ、このうち2県市は、アスベスト含有建材の有無にかかわらず行われる建設リサイクル法に基づく届出の機会を活用し、大防法に基づく届出等を行っていない事業者に対しても、提出を求めている。

また、事前調査をどのような方法で実施したか、把握されたアスベスト含有建材の使用状況に関する情報を工事関係者間で共有しているかについて自主点検を行うための様式を作成し、その提出を事業者に求めているもの(1労基署)がみられた。

③ 職員がアスベスト含有建材の使用の有無を的確に判断できるよう、OJTにより経験を積ませる取組や専門家による実地研修を実施しているもの(2県市)や、大防法に基づく届出がない解体等工事において、アスベスト含有建材の把握漏れがあることから、騒音規制法(昭和43年法律第98号)第14条第1項の規定に基づく特定建設作業の実施の届出又は振

動規制法（昭和51年法律第64号）第14条第1項の規定に基づく特定建設作業の実施の届出（以下「騒音規制法等に基づく届出」と総称する。）^{（注8）}から解体等工事を把握し、事前調査が適切に行われているかを確認するため、嘱託職員による集中検査を実施しているもの（1縣市）がみられた。

（注8） 騒音規制法では、建設工事として行われる作業のうち、くい打機を使用するものやブルドーザーを使用するもの等、著しい騒音を発生するものが特定建設作業として規制されており、事業者には事前の届出等が義務付けられている。

また、振動規制法でも、建設工事として行われる作業のうち、くい打機を使用するものや鋼球を使用して建築物等を破壊するもの等、著しい振動を発生するものが特定建設作業として規制されており、事業者には事前の届出等が義務付けられている。

【所見】

したがって、環境省及び厚生労働省は、事前調査の適正な実施によるアスベストの飛散・ばく露防止措置の履行確保を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 環境省及び厚生労働省は、関係者に対して、これまで技術上の指針及び関係通知により示してきた事前調査に当たっての留意点について、再度、周知徹底を図ること。
- ② 環境省は、事前調査でアスベスト含有建材が適切に把握されずに建築物等の解体等工事が開始された事例等及びその発生原因について、縣市から適時に情報提供を受ける仕組みを整備するとともに、得られた情報の分析結果を踏まえ、具体的な事例を示して関係者に対し適時に注意喚起を行うこと。

また、厚生労働省は、事前調査でアスベスト含有建材が適切に把握されずに建築物等の解体等工事が開始された事例等の把握及び発生原因の分析を適時に行う仕組みを整備するとともに、原因分析の結果を踏まえ、具体的な事例を示して関係者に対し適時に注意喚起を行うこと。

- ③ 環境省は、事前調査の適正な実施の確保について、縣市における推奨事例のほか、厚生労働省から労基署における推奨事例も把握した上で、縣市に対し、これらの情報を提供し、同様の取組を進めるよう促すこと。

また、厚生労働省は、労基署における推奨事例のほか、環境省から縣市における推奨事例も把握した上で、事前調査の適正な実施の確保に関する取組を進めること。

(6) レベル3のアスベスト含有建材の適切な処理の推進

建築物に使用されたアスベスト含有成形板などレベル3のアスベスト含有建材（以下「レベル3建材」という。）については、レベル1又はレベル2のアスベスト含有建材に比べ相対的にアスベストの飛散性は低いものの、除去作業時に破砕や切断するなど、その取扱いが不適切な場合、アスベストが飛散するおそれがあることが指摘されている（注1）。

（注1） 「被災地におけるアスベスト大気濃度調査（第13次モニタリング）結果について（平成27年10月16日時点）」（平成27年10月19日平成27年度第1回アスベスト大気濃度調査検討会資料）によると、レベル3建材のみが使用されている作業現場付近で、レベル3建材を破砕・切断したことなどから、アスベスト繊維数濃度10本/Lが検出された事例が報告されている。

このレベル3建材の除去作業に関しては、その作業に従事する労働者のばく露防止を図る観点から、石綿則では、湿潤化等の措置を事業者に義務付けている（石綿則第13条第1項）。一方、レベル3建材はアスベストの飛散性が低いため、大防法には特段の規制が設けられていないものの、環境省の中央環境審議会は、「石綿の飛散防止対策の更なる強化について（中間答申）」において、「レベル3建材を使用した建築物等の解体作業等で石綿が飛散する状況について、実態が明らかにされていないことから、調査事例の収集等によりその実態を明らかにし、検証した上で必要な措置を検討することが適切と考えられる」とし、将来の規制措置の導入を念頭に置いた検討を行うべき旨を指摘している。この指摘を踏まえ、環境省では、平成27年度から、レベル3建材のみを使用した建築物等の解体現場をアスベスト大気濃度調査の対象に追加するなど、レベル3建材からのアスベストの飛散実態を把握する取組に着手している。

また、建築物の解体等工事時におけるレベル3建材の取扱いについて、環境省は、飛散防止対策マニュアルにおいて、その種類と除去作業における留意事項（養生や湿潤化などの方法）を事業者等に対し示している。また、地方公共団体の中には、条例や要綱により、レベル3建材が使用されている建築物の解体等工事を行う際の届出義務を課すなどの規制（以下「レベル3建材規制」という。）を実施しているものもみられる。

今回、39縣市において、レベル3建材規制の実施状況、解体等工事におけるレベル3建材の取扱状況を調査したところ、以下のような状況がみられた。

調査した縣市のうち12縣市では、レベル3建材規制を実施しており、その実施に至った端緒をみると、i) レベル3建材の除去作業に対する住民の関心が高く、問合せ等に適切に対応する必要があったこと（4縣市）、ii) レベル3建材を重機で破砕するなど不適切な方法で解体している例があったこと（1縣市）などとなっている。

レベル3建材規制の内容としては、i) 作業実施前の届出（8縣市）、ii) 湿潤化など縣市が独自に策定した作業実施基準^(注2)の遵守（12縣市）、iii) 立入検査の実施（12縣市）などとなっている。

(注2) 12縣市が独自に策定した作業実施基準の内容は、いずれも飛散防止対策マニュアル等に沿った内容となっている。

レベル3建材規制を実施している縣市では、レベル3建材規制により、i) 事業者への指導が行いやすくなった（3縣市）、ii) 住民からの問合せ等に対応でき、不安の払拭につながっている（4縣市）などの効果があったとしている一方、大防法による全国一律の規制ではないため、レベル3建材規制を実施していない縣市に所在する事業者に対する独自規制の周知に苦慮している（2縣市）との意見もみられた。

また、作業実施前の届出を義務付けている8縣市のうち1縣市では、当該届出のあった全ての工事現場に立入検査を行っており、その結果に基づきレベル3建材規制の遵守状況をみると、養生不完全、散水不足（湿潤化不足）など作業実施基準が遵守されていない事例が発見されている。さらに、届出のあった箇所以外にもレベル3建材が発見された、いわゆる届出漏れの割合が6割前後にも及んでおり（平成25年度は事前届出714件に対し400件（56%）、26年度は事前届出649件に対し407件（63%））、当該縣市によると、こうした届出漏れは、事業者の知見不足のため、レベル3建材を的確に把握できていないことに起因しているものが多いとしている^(注3)。

(注3) 上記1縣市以外の7縣市においても立入検査を行っているが、指導記録等が作成されていないため、作業実施基準の遵守や届出漏れ状況は把握できなかった。

このような作業実施基準の遵守状況や届出漏れで適切な処理がなされなかった状況を勘案すると、解体等工事においてレベル3建材の取扱いは必ずしも適切に行われているとはいえ、結果として、アスベストの飛散・ばく露のおそれがあったものとみられる。

他方、27県市においては、人員不足や業務量が膨大になること（10県市）などを理由に、条例や要綱によるレベル3建材規制を実施していないことから、解体等工事におけるレベル3建材の取扱状況は明らかになっていない。

このため、平成22年4月から27年7月までの間に上記27県市で行われた解体等工事について、新聞情報や県市が把握している情報を基にレベル3建材の把握漏れの事例や不適切な除去の事例の有無等を調査したところ、i) 事業者による事前調査においてレベル3建材を的確に把握していない例が2件、ii) 事業者がレベル3建材を除去する際に、十分に湿潤化せずに除去していた例が2件みられた。

今回の調査では、解体等工事におけるレベル3建材の除去作業の実態を必ずしも十分に把握できなかったものの、環境省の中央環境審議会が「石綿の飛散防止対策の更なる強化について(中間答申)」で指摘しているとおり、レベル3建材の除去作業時の取扱い次第では、アスベストの飛散・ばく露のおそれがあり、健康被害の発生も危惧されるため、実態を把握し、対策を講じていくことが必要と考えられる。

【所見】

したがって、環境省は、解体等工事におけるレベル3建材の不適切な除去作業によるアスベストの飛散を防止する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 解体等工事におけるレベル3建材の取扱いの実態を把握し、その結果を踏まえ、レベル3建材の取扱いについて大防法における在り方も含めて検討し、所要の措置を講ずること。
- ② 当面の措置として、飛散防止対策マニュアルにおけるレベル3建材の把握方法や除去作業に関する留意事項について、再度、関係者に周知徹底を図ること。