第2章 事故の社会的背景と施設整備をめぐる背景と経緯

専門部会に課せられた役割は、不幸にして当該工事中に発生したばく露事故に遭遇した児童・教職員の健康リスクを推定することにある。ただ、当該工事が実施されるに至った過程とその背景を理解した上で、工事の実施状況を精査せずに健康リスクの推定、再発防止策の提案・提言はできない。そればかりか、当該事故の発生を招いた「危険因子」を可能な限り明らかにし、「安心」「安全」なアスベスト対策を阻害する課題を抽出、これに改善を加えなければ、いつまた不幸なばく露事故が再発しないとも限らない。

そこで、この第2章では「なぜ、どのようにして当該工事は発注されたのか」を確認し、当該事故が発生した背景には何があったのか、を考察する。

1. 両津小学校のアスベストをめぐる建築履歴

初めに、両津小学校のアスベストをめぐる建築履歴を確認しておく。

(1) 校舎しゅん工時の概要

両津小学校の通称「中校舎」は、A研究所が設計、施工をB組が請負って1969（昭和44）年3月にしゅん工した。規模は、鉄筋コンクリート造3階建て、ペントハウス付き延べ1293.7㎡。当時の設計図書¹⁾（内部仕上げ表）には、2階音楽室の天井と3階音楽室の天井、さらには各階の階段にも「ミクライト¹吹付」の記載がある。また、特記仕様書第10章左官工事の欄に記載されているミクライトは、「色合の打合わせを行い、モルタル刷毛引下地面に均等の厚さに吹付ける 製品はABC商会」との説明が付されており、しゅん工の時点から同小学校にはアスベストが存在していたことがうかがえる。（しゅん工時のアスベスト使用状況、ミクライトのアスベスト含有率等は第5章に詳述。）

(2) 学校パニック（1987～89（昭和62～平成元）年）の発生

両津小学校がしゅん工してから、当該事故の発生までの間には「学校パニック」といわれる社会現象が発生した。1987（昭和62）年、横須賀の米海軍基地に停泊中の航空母艦ミッドウェイで発生したアスベストの不法投棄事件が、当時、全国の学校校舎で使用されていた大量の吹き付けアスベストの存在を浮き彫りにし、国内の学校施設（教室や体育館など）に吹き付けられているアスベストが児童・生徒らに及ぼす健康影響への懸念が広がった。この懸念は、マスコミや国会でも取り上げられ、1987～88年（昭和62～63）にかけて文部省（当時）をして、全国の市町村教育委員会に学校施設の吹き付けアスベスト使用の実態調査および除去工事を指示させることとなった。

この現象の背景には、アスベストの代替化促進と使用禁止 特に危険性が高いクロシドライト

1 ミクライト：ABC商会の吹き付けバーミキュライトの製品名。1988（昭和63）年までアスベスト含有。

2 クロシドライト：Crosidolite、青石綿とも呼ばれる角閃石系^{角閃石系}のアスベスト。中皮腫^{中皮腫}を発症させるリスクが他の種類のアスベストと比較して高いと考えられ、アモサイト（茶石綿）と共に現在ほとんどの国で使用が禁止されている。

ト²(青石綿)やその含有製品の使用禁止 アスベスト吹き付け作業の禁止 アスベスト含有設備の取壊し時や建築物からのアスベスト除去時の適切な対策実施 などから成る国際労働機関 (ILO)³の石綿条約への批准(1986(昭和61)年)、発効(1987(昭和62)年)と、ほぼこれと時を同じくする海外メディアのアスベストによる健康被害への警鐘、これに触発された国内メディアによる報道があったといわれている。

「学校パニック」の発生を受けたて文部省(当時)は、順次、都道府県教育委員会、市町村教育委員会に対し、以下のような事務連絡・通知などを発出。アスベスト使用状況の把握と吹き付けの除去を指示した。

- ・1987(昭和62)年5月11日
文部省教育助成局施設助成課技術係長「公立学校建築仕上げ調査について」
- ・同9月24日
文部省初等中等教育局幼稚園課振興係「私立幼稚園園舎仕上げ調査について」
- ・同11月11日
文部大臣官房文教施設部指導課長(国施指第4号)「アスベスト(石綿)による大気汚染の未然防止等について」
- ・1988(昭和63)年7月9日
文部省大臣官房文教施設部指導課長「吹付けアスベスト(石綿)粉じん飛散防止処理技術等に関する参考資料の送付について」
- ・同5月31日
文部大臣裁定(文高助第63号)「私立学校施設整備費補助金(私立高等学校等緊急建物環境整備費)交付要綱」(1989~1992(平成元~4)年度の時限措置)

ただ、これらの指示は1976(昭和51)年度以前に建設された建物 天井の仕上げのうち吹き付けアスベストが使用されているもの、に限定されていたこと、建材として使用されていたアスベストに関する情報集積がほとんどなされていなかった、と言われている。

学校パニック(1987~89(昭和62~平成元年)年)当時から、石綿対策全国連絡会議(東京・江東区)などの有識者は、使用実態調査の精度に対する危惧あるいは不徹底な対策によるアスベストばく露被害の発生への懸念を表明していた。

このような経緯があったことから、専門部会としても当該事故以前に佐渡市が実施してきた公共建築物等のアスベスト対策工事を確認したいと考えた。ところが、現在の佐渡市は10市町村が合併して間もないこともあってか、施設管理台帳などによるアスベスト使用実態調査あるいは対策履歴の情報は継承されていなかった。事務局(佐渡市教育委員会)による現役職員への聞き取りの結果、当部会が佐渡市の公立学校施設で確認できたアスベスト対策工事は旧金井町立金井小学校大規模改造工事(工期:1988(昭和63)9月21日~12月25日)の1件だけであり、合併前の9市町村がアスベストの危険性をどの程度認識し、どのように対応したのか知る術がなか

3 国際労働機関 (ILO): International Labor Organization、労働者の労働条件と生活水準の改善を目的とする国連の専門機関。労働者保護の観点から有害物質対策のための国際条約を発効させ各国の批准を進めている。

った。

このように情報の整理とその継承ができていないこと自体、佐渡市の「アスベストの危険性に対する認識」が乏しかった一つの証と言わざるを得ない。

(3) 1992(平成4)年度大規模改造工事の概要

1992(平成4)年度には、しゅん工後最初の大規模改造工事を行っている。

文部科学省(当時は文部省)の文教施設整備費補助を得た大規模改造工事(第4-19号 両津小学校大規模改造(建築)工事)は、設計をC設計事務所、設計管理は両津市(当時)建設課、施工は元施工会社であるB組が受注(1次下請けはD興業、塗装工事の2次下請けはE塗装店)1992(平成4)年6月24日~1993(平成5)年1月29日までの工期で実施された²⁾

この大規模改造工事は、主として経年劣化による校舎外壁の浮きやクラック(ひび割れ)、教室・廊下など共用部の内装の補修・更新を目的として実施され、当該事故が発生した階段も施工対象となった。しゅん工時、天井に吹き付けられたミクライトに代わって、アクリルリシン⁴(当初の施工計画ではEP(エマルジョン・ペイント)⁵だった)が吹き付けられた。

この工程で特筆すべき点が二つある。その一つはB組の2次下請けとして実際に施工したE塗装店の意見を入れ、劣化していたミクライトをはく離してからアクリルリシンを吹き付けるように施工計画を変更していることである。このことは、当該事故の発生原因を究明する上で、極めて重要なポイントの一つになると思料される。

もう一つは、1992(平成4)年度の大規模改造工事が維持補修を目的としていたことである。当然、発注者である両津市(当時)だけでなく施工業者にもアスベスト対策が必要という認識はなかったと思われ、結果的に1992(平成4)年度大規模工事は「大量のアスベストを飛散させていた」恐れがある。(第3章に詳述。)

(4) 2005(平成17)年度大規模改造工事の概要

当該事故が発生した「2005(平成17)年度大規模改造工事」は、政府がアスベスト問題の社会問題化を背景として、2005(平成17)年12月に策定した「総合対策」に基づく“緊急措置”として発注された、アスベスト対策を主眼とする工事であった。

設計はF設計事務所、設計管理は佐渡市建設課が担当、B組が受注し、アスベスト除去については1次下請けをD興業、2次下請けをG塗料が請け負った。³⁾

4 アクリルリシン：セメントに合成樹脂、顔料と大理石を加えた外壁などの塗装仕上材。通常アスベストは含まない。

5 EP(エマルジョンペイント)：塗料の主成分である油や樹脂を水中に乳化した塗料。一般に互いに混合しない液体の一方が微細化し、他方の液体中に分散して乳化した液体のことを「エマルジョン」という。

2 . 1980 年代から 2005 (平成 17) 年 6 月までの自治体のアスベスト対策

前項では、両津小学校の施設整備の建築履歴を通して、合併する前(当時、佐渡島内 10 市町村)のアスベスト対策履歴を見てみた。この項では、クボタ・ショックが発生する以前の全国の自治体のアスベスト問題への認識レベルを推し量るために、「学校パニック」が起こった 1980 年代から「クボタ・ショック」が発生した 2005 (平成 17) 年 6 月の間の全国の自治体のアスベスト対策の実施状況を確認してみたい。

(1) 概要

1987 (昭和 62) 年、横須賀の米海軍基地に停泊中の航空母艦ミッドウェイで発生したアスベストの不法投棄事件が、当時、全国の学校校舎で使用されていた大量の吹き付けアスベストの存在を浮き彫りにし、後に「学校パニック」と形容されることになる文教施設のアスベスト問題の端緒となったことは前述した。吹き付けアスベストをめぐる一連のこの混乱状態は、日本国内においてアスベストの健康リスクに対する認識を大きく変化させた「転換点」と言えるものであった。

文部省(当時)は、都道府県教育委員会を通じて市町村教育委員会に対し、学校施設の吹き付けアスベストの調査指示を通知した。この通知は、吹き付けアスベスト商品名を一部しか表示していなかったことから、後に各方面から大きな批判を招くことになったが、1990 年代に入り、この通知による調査も実施していない自治体の所有・管理する施設で発生した飛散事故が散見されるようになった。

このため、当時から、吹き付けアスベスト除去業者やアスベストの相談にのっていた市民団体は、大都市圏の自治体や政令市と、それ以外の自治体で、吹き付けアスベスト対策に対する認識が全く異なることを指摘していた。国が求める内容以上のアスベスト飛散対策を実施する大都市圏の都府県や市町がある一方で、それ以外の道府県や小規模市町村では「学校や公共施設でもアスベストを飛散させるずさんな」工事が黙殺されており、対策がとられていないという報告もあった。

少なくとも、2005 (平成 17) 年 6 月以前のアスベストへの問題意識、対策への取り組みには、自治体による濃淡、あるいは温度差が存在していたと言って間違いのないであろう。

(2) 自治体アンケート調査結果

自治体のアスベストに対する問題意識、あるいは取り組みに対する姿勢に濃淡があることは、石綿障害予防規則(以下、「石綿則」という。)が施行される 2005 (平成 17) 年 7 月 1 日を前にして、(社)神奈川労災職業病センターが同県下 38 県市町に対して行ったアンケート調査によって、すでに明らかとなっていた。

この調査自体は後述するクボタ・ショック真っ只中の 2005 (平成 17) 年 8 月に公表されたため、世間の注目を集めるようなことはなかったものの、1980 年代から 2005 (平成 17) 年 6 月以前の自治体のアスベスト対策の実態を明らかにしたという意味で、非常に意義ある調査であった。

センターは、吹き付けアスベスト調査の見直し予定の有無 過去の吹き付けアスベスト調査実施時期 学校以外の公共施設の吹き付けアスベスト調査の有無 調査結果の保存の有無 一般市民からのアスベスト相談の有無 アスベスト相談窓口の有無等について調べた。

その調査結果のまとめとコメント、自治体別の回答は、図表 2 - 1、2 - 2 の通りである。この調

査結果からはアスベストリスクに対する認識の差、リスクを認識することで生まれるアスベスト対策へのモチベーション（動機付け）の差が、至って明瞭に浮かび上がっている。自治体のアスベストリスクへの対応の課題については以下、第3項、第4項で詳述する。

（3）自治体におけるアスベストリスク認識の差異

調査の2項目は、文部省通知に基づく吹き付けアスベスト調査の実施時期に関する項目と回答である。

神奈川県には横浜市、川崎市の2政令市、横須賀市をはじめとする複数の中核市等19市があり、市以外では18町と県がある。

19市のうち、1988（昭和63）年に文部省通知に基づき学校施設の吹き付けアスベスト調査を実施したのは11市で、1997（平成9年）年に1市、2003（平成15）年に1市が実施しており、2005（平成17）年6月時点で「実施した」との回答を寄せていなかったのは4市であった。

18町のうち、1988（昭和63）年に文部省通知に基づき学校施設の吹き付けアスベスト調査を実施したのは2町で、その後の不完全な実施が4町、2005（平成17）年6月時点で「実施しなかった」と回答を寄せた町が8町あり、未回答が4町であった。すでに2000（平成12）年から2005（平成17）年前半の段階で吹き付けアスベスト除去業者などから聞こえていた指摘や、除去業者などからの相談を受け付けていたNPOの実感を裏付けるものであった。

ところが、このアンケート結果を公表しようとした報道機関が再確認をした2005（平成17）年8月になって、8町がアンケート結果の回答を変更し「実施しなかった（×）」から、「不明」（ ）」へ変更を申し出てきたのである。この8月という時期は、クボタ・ショックによってアスベスト問題が世間の耳目を集め、多くの自治体が過去の調査を確認しはじめた時期であった。今後、過去のアスベスト対策への取り組みが問題になると察知した自治体が、回答を変更した可能性は否定できない。

一方、自治体のアスベストリスクの認識の差異は、調査項目3の「学校以外の公共施設調査」、項目4の「過去の吹き付けアスベスト調査データの保存」に対する回答でも読み取れる。

2005（平成17）年6月時点で、19市の中で学校以外の公共施設調査を実施していたのは12市。18町のうち学校以外の公共施設調査を実施していたのは1町だけだった。

同年6月時点で19市は過去の吹き付けアスベスト調査のデータを保存していた。18町の中で過去の吹き付けアスベスト調査のデータを保存していたのは2町だけであった。

項目6の「一般市民の相談の有無」は、19市では8市が相談ありと回答。18町では2町が相談ありと回答している。

項目7「一般市民の相談窓口の有無」は、19市では4市が相談窓口ありと回答し（7市が対応部署は回答）、18町では相談窓口有りの回答はなかった。

公共施設におけるアスベストの使用状況についてのアンケート調査について

05.8.28 (社) 神奈川労災職業病センター 西田 隆 重

- 1、調査の目的 石綿障害予防規則の施行に合わせて、自治体アスベスト対策のラストチャンスと考えて実施した。
- 2、実施時期 2005年6月1日発送、6月17日回答締め切り
- 3、回収率 神奈川県内の38县市町のうち29(76, 32%)

4、アンケート結果

	ある	ない	わからない
1、吹き付けの調査の見直し	1	14	14
2、過去の調査			
1、1988年頃	14	8(o)	3(11)
2、1997年頃	1		3
3、02年10月	2		3
4、その他	3		3
3、学校以外の公共施設の調査	13	3	2
4、データの保存は	10	6	2
5、大気汚染防止法の改正の必要	8	3	18
6、一般市民の相談は	8	18	3
7、相談窓口	4	8	
8、相談窓口の部署(まちづくり局、環境対策課、健康づくり課、県の窓口、各課)			
9、条例、指針は	1	27	
10、条例、指針の名称	(「横浜市生活環境の保全等に関する条例」)		

5、いくつかのコメント

- ・ クボタ・アスベスト被害報道以前の行政の無関心さ(吹き付け調査見直し必要は1自治体のみ)
- ・ 過去の吹き付け調査については、1988年頃を除いてほとんどやっていない。また、やったかどうかわからない町が8つもある。
- ・ 学校はやっても学校以外の公共施設をやってない自治体がある。
- ・ 過去のデータを保存していない自治体が多い。

6、アンケート結果を受けて

- ・ 改めて吹き付けアスベストの徹底調査と除去対策の必要
- ・ 先行する練馬区と横浜市の取り組み
- ・ 自治体間のバラツキの調整

図表2-1 (社) 神奈川労災職業病センターが同県下38县市町
に対して行ったアンケート調査の結果

(4) まとめ

「学校パニック」を重く受け止め、アスベスト対策の必要性を認識した大規模な自治体は、1988（昭和63）年当時に学校の吹き付けアスベストを調査するとともに、市が所有・管理する建築物の調査を行い、順次除去工事を行っていった。そうした過程で住民のアスベストリスクへの関心も高まり、違法工事には監視の目を注ぐようになり、自治体は相談窓口を設置するなど「経験値」を積んでいったのである。

しかし、その一方では、対策が不備なままの自治体も数多く存在した。

「学校パニック」という現象を目の当たりにしながら、学校の吹き付けアスベストや自治体が所有・管理する建築物等を1988（昭和63）年から2005（平成17）年までの約20年間にわたって調査すらせず、何の対策も施していない自治体も少なからずあった。必然的に住民のアスベストリスクへの関心は高まることなく、違法な工事へ監視の目が行き届くこともなく、自治体に相談窓口が設置されることもなかった。

つまり、少なくとも「学校パニック」以後のアスベストリスクに対する自治体職員の問題意識の差異が、組織としての「経験値」の差異となり、今日の自治体のアスベスト対策への姿勢の差異を生んだとも言えるのである。

2005（平成17）年6月当時、「経験値」がリスクマネジメントの必要性を根付かせた組織と、「経験値」を積んでこなかった「組織の差異がすでに顕在化していた」ことに留意する必要がある。

3. 当該工事発注時の社会状況と発注から事故発生までの経緯

ここでは、なぜ両津小学校でアスベスト除去工事が行われることになったのか、2005（平成17）年当時のアスベスト問題をめぐる社会状況を確認するとともに、当該工事の着工以前、すなわち、当該工事が企画され、発注（競争入札）されるまでの過程の中に当該工事の事故につながる危険因子がなかったのかどうか、を確認したい。

(1) クボタ・ショックの発生と急速な社会問題化

2005（平成17）年6月29日、クボタがアスベストを含有したヒューム管（水道管）を製造していた旧神崎工場（兵庫県尼崎市）で勤務していた従業員のうち75人が1978～2004（昭和53～平成16）年までの間に死亡していたことを公表。このクボタでの「健康被害」報道を端緒として多くのアスベスト関連事業者が従業員などの健康被害状況を公表し、工場（事業場）の周辺にも死亡者や、アスベストが原因とみられる疾患によって入院している住民が多数存在することが明らかとなったことから、マスコミも連日のように報道。アスベストによる健康被害の発生と被害の拡大が一気に社会問題化した。

(2) 社会問題化に伴う国（政府）の初期対応

政府は、こうしたアスベストによる健康被害の社会問題化を受けて、2005（平成17）年7月1日、アスベスト問題に関する関係省庁会議を設置。7月29日には「アスベスト問題に関する関係閣僚による会合（厚生労働・環境・国土交通・文部科学・総務・経済産業の各省と防衛庁（当時）で構成。以下、「関係閣僚会合」という。）」の初会合を開催して「当面の対応方針」をまとめた。

関係閣僚会合は、この時点で
今後の被害を拡大させないための対応
国民の有する不安への対応
過去の被害に対する対応
政府の過去の対応の検証

の“4つの対応”を当面の対応として掲げ、「各省庁が緊密に連携し、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」との方針を示した。さらに“実態把握の強化”の必要性を指摘。吹き付けアスベスト使用実態調査などの実施とその早期公表などを行う、とした。

(3) アスベスト使用実態調査

関係閣僚会合は、公共住宅・学校施設・病院・社会福祉施設などの公共建築物だけでなく、民間建築物の吹き付けアスベストの使用実態などについて“同一の手法”で調査することとし、可能な限り早期に調査結果を公表する方針を掲げた。関係省庁は、おおむね2005(平成17)年8月上旬、地方公共団体や自らの出先機関など関係機関に調査を指示。同年11月末までに結果をまとめ、それぞれの担当省庁へ報告するよう求めた。

文部科学省の使用実態調査

文部科学省は2005(平成17)年7月29日付で47都道府県の教育委員会、認可法人、特殊法人などに対し、国公私立学校や公立社会教育施設、同体育施設等の調査を指示。同年11月末までに調査結果を公表するとの方針を示している。

この時調査対象としたのは、平成8年度以前にしゅん工した(改修工事も含む)建築物に使用されている吹き付けアスベスト、吹き付けロックウール⁶、吹き付けひる石⁷等。その理由について、総務省が2007(平成19)年に「アスベスト対策に関する調査」を行った際、同省は「1980(昭和55)年までに、アスベスト製造事業者の自主規制によってほとんど(アスベストの)製造は中止されていたものの、労働安全衛生法施行令や特定化学物質等障害予防規則などによって製造、吹き付け作業に規制が行われたのは平成7年であり、在庫品が使用されることも考慮したためだ」と説明している⁴⁾。

調査指示を受けた佐渡市教育委員会の対応

文部科学省から新潟県教育委員会を経由してアスベスト使用実態調査指示の事務連絡を2005

6 ロックウール：岩綿とも呼ばれる人工の鉱物繊維。代表的なアスベスト代替材料。

7 ひる石：バーミキュライトとも呼ばれる天然鉱物で、園芸用、建材に広く利用されている。米国リビー鉱山(モンタナ州)などではクリソタイルと角閃石系のアスベストを不純物として含有することがある。吹付けひる石は防音、結露防止などのために住宅などに広く施工された。日本で施工された一部の製品にはアスベストを意図的に混入させたものがある。従って、日本の吹付けバーミキュライトにはアスベストを不純物として含有している場合と意図的に含有させているものがあると考えられ、意図的混入の場合は数%以上、不純物として混入している場合は多くの場合1%未満の含有があり得る。

(平成17)年8月2日に受けた佐渡市教育委員会は、8月15日から市内公立学校施設の調査を始め、併せて市が設置した1回目のアスベスト対策庁内連絡会議で対応状況について報告した。同年9月22日には両津小学校の階段天井などから佐渡市教育委員会の職員が分析試料を採取。封じ込めなどの措置を取るとともに、2回目の庁内連絡会議で使用状況を報告した。

また、同月内には3回目の庁内連絡会議が開かれ、アスベストを使用している施設への対応を協議した。文部科学省は11月末までに使用実態調査の結果を報告するよう求めていたが、H分析機関に委託していた試料の分析結果を11月になって受理。これを受けて佐渡市教育委員会は調査結果を各学校に報告する一方、市長が記者会見を開いて調査結果と今後の対処について説明している。使用実態調査の結果は10月に途中経過を新潟県教育委員会を通じて文部科学省に伝え、最終結果の報告は2006(平成18)年1月に入ってから行った。(図表2-3「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査に伴う文部科学省通知等及び佐渡市教育委員会の対応」を参照。)

年度	月	文部科学省通知等	佐渡市教委の対応
2005 (平成17) 年度	7月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査について(依頼)」(29日付け17文科施第154号)	
	8月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査について」(2日付け事務連絡) ・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査の中間経過の報告等について(依頼)」(17日付け事務連絡)	・市内公立学校施設のアスベスト等使用実態調査を開始(15日～)
	9月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査の中間報告の結果及び当面の対応について(通知)」(29日付け17文科施第213号)	
	10月		・使用実態調査の途中経過を報告(27日)
	11月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査の結果及び対策に関する留意事項について(通知)」(29日付け17文科施第273号) ・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査の結果及び文部科学省の対応方針について」(29日付け)	・アスベスト含有分析の結果とその対応について各学校へ報告(8日)
	12月	・「学校施設等におけるアスベスト対策研修会の開催について(通知)」(9日付け参事第47号) ・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査について(依頼)」(26日付け17文科施第321号)	
	1月		・使用実態調査の結果を報告(25日)
2006 (平成18) 年度	3月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査の結果について(通知)」(16日付け17文科施第438号)	
	6月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等の対策状況フォローアップ調査について(依頼)」(30日付け18文科施第148号)	
	7月	・「アスベスト対策工事を行う際の安全対策について」(3日付け事務連絡)	
	8月	・「建築物等の解体等の作業におけるアスベストばく露防止対策の徹底について」(26日付け事務連絡)	
	10月	・「学校等におけるアスベスト(石綿)対策について(通知)」(13日付け18文科施第321号) ・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査(補足調査)について(依頼)」(13日付け18文科施第322号) ・「学校施設等における吹き付けアスベスト等の対策状況フォローアップ調査の結果について(通知)」(31日付け18文科施第347号)	・使用実態調査(補足調査)の結果を報告(31日)
12月	・「学校施設等における吹き付けアスベスト等使用実態調査(補足調査)の結果について(通知)」(26日付け18文科施第430号)		

図表2-3 「学校施設における吹き付けアスベスト等使用実態調査」に伴う文部科学省通知及び佐渡市教育委員会の対応

(4) 国の総合対策

政府は2005(平成17)年12月27日、関係閣僚会合が関係機関に実施するよう求めていた使用実態調査の結果が一部を除いてほぼ出そろったこと、また、アスベスト健康被害の救済に関する法律案や、大気汚染防止法改正や建築基準法改正などの法的措置、そして2006(平成18)年度政府予算(案)が固まったことから、「アスベスト問題に対する総合対策」を決定した。

総合対策には、「被害の未然防止」策の一つとして、アスベスト使用実態調査に基づいて地方公共団体等が行うアスベスト除去の支援も盛り込まれ、地方債⁸を対策の財源にできるよう、地方財政法も2006(平成18)年通常国会で改正されることになった。また、調査結果を踏まえた公共施設等のアスベスト対策工事(除去・囲い込み・封じ込め)を実施するための国庫補助事業費等が2005(平成17)年度補正予算で手当てされた(2006(平成18)年通常国会で可決成立)。

総合対策に基づく文部科学省の対応と、佐渡市の対応

補正予算の成立を前提として、文部科学省は、沖縄県を除く46都道府県教育委員会へ2005(平成17)年12月8日付で「平成17年度における公立学校施設整備の推進について」(アスベスト対策事業費の2005(平成17)年度補正予算での措置について)連絡。これを受けた新潟県教育委員会から「平成17年度における公立学校施設整備事業の補正(アスベスト、耐震対策)について」照会された佐渡市教育委員会は、アスベスト使用実態調査の結果を踏まえ、両津小学校のほかに南中学校、佐和田中学校、小木中学校のアスベスト対策工事を実施したいとの意向を伝えた。

国の総合対策によってアスベスト対策の対象とされたのは、何も公立学校施設だけではない。このとき佐渡市は、学校教育課が施設管理を担当している公立学校施設以外にも、生涯学習課が担当している両津文化会館・佐渡市公民館・金井コミュニティセンター・佐渡中央会館(総合センター)・同(圏民センター)と、社会体育課(当時、現在は生涯学習課)が担当している真野体育館、社会福祉課が担当している、こがね荘・ときわ荘・いこいの村佐渡、の計9施設についても補正予算措置によるアスベスト対策工事の対象としていることにも留意する必要がある。

(5) 当該工事の発注

当該工事の起案から指名審査まで

新潟県教育委員会から2006(平成18)年3月1日付で「平成17年度文教施設整備費 国庫負担金(補助金)交付決定」の通知を得た佐渡市教育委員会は、「両津小学校大規模改造工事」に伴う設計管理を同市建設課に委任。これを受けた同市建設課が「工事執行伺い」を3月6日に起案した。当該工事の競争参加資格者を選定する指名委員会(審査会)⁹は、同市助役、財政課長、総務課長、農林水産課長、水道課長、建設課長が出席して3月13日に開かれ、「平成17・18年

8 地方債：地方自治体が特定の歳出に充てるため年度を越えて元利を償還する借入金のこと。地方債を起こすことを起債という。地方自治法第230条は、都道府県、市町村などの普通地方公共団体が起債権限を持つことを定めており、公共施設の建設事業の財源とすることもできる。

9 指名審査会：発注機関(ここでは佐渡市)が、公共工事を発注(入札)する際に、個別工事ごとの規模や難易度、施工場所(地理的条件)などを勘案して、競争入札に参加させる競争参加資格業者を選定するための検討会。

度佐渡市建設工事入札参加資格者名簿」に「建築一式」で登録している建設業者を「地理的条件及び技術的適性を加味して」⁵⁾指名。指名競争入札を3月28日に行うことを決めた。

専門部会は指名審査～発注に至る経緯とともに、どのようにして「施工の安全性を担保しようとしたのか」を確認するため、当時、佐渡市財政課工事管理室長だったI課長にヒアリングを行い、下記の回答を得た⁶⁾。

なぜ、「建築一式」の競争参加資格業者を対象とした指名競争入札（価格競争）にしたのか。

I課長：「(アスベスト対策は)公共性のある重要な工事ということで、等級のある工種ということで建築一式を採用した。」

施工者としての能力(技術的適正)を判断する材料の一つとして、指名予定の競争参加資格者に施工実績を問う考えはなかったのか。

I課長：「特別管理産業廃棄物管理責任者¹⁰⁾については新潟県廃棄物対策課に、石綿作業主任者¹¹⁾については労働基準監督署に、それぞれ相談したところ、『(両者とも)必ずしも元請業者に有資格者がいなくても、実際に作業をする業者に有資格者がいればよい』という返事だったため、(指名に際しては)同責任者と作業主任者のいずれかの資格を持った技術者がいる業者の中から指名した。」

対策工事の安全性を担保するために、発注者としてどのような措置を講じたのか。

I課長：「指名業者で施工できるのかという議論があったのは覚えているが、経験値のようなものが必要じゃないか、というような指摘は覚えていない。」

佐渡市は、当該工事の後からもアスベスト対策工事を同様の競争条件(建築一式)で発注しているが、当該工事の経験を活かして、(施工能力などを)チェックする新たな手を加えるべきだという議論はなかったのか。

I課長：「新潟県のトップのゼネコンでダメであれば、もうあと受けるところはないというのが普通考えるところで」「指名の間違ひによって起こした事故というような認識があまりない。」

10 特別管理産業廃棄物管理責任者：廃棄物処理法(第12条の2第6項)で定められている制度(職制)の一つ。事業場における廃棄物処理に関する業務が適切に行われるよう管理することを職責とする資格。アスベストのような特別管理産業廃棄物を生じる事業場では、廃石綿などの排出から最終処分までの過程を適正に管理する責任者を事業場ごとに置くこととされている。法は、石綿建材除去業や同含有成形板除去事業などの元請業者が排出事業者であると規定。下請けが実際の施工を行う場合であっても、元請事業者が排出事業者としている。

11 石綿作業主任者：労働安全衛生法第14条、石綿則第19条で規定された作業主任者の一つ。石綿等が使用されている建築物又は工作物の解体等の作業に係る業務を行う場合は、石綿作業主任者を選任しなければならないとしている。また、石綿作業主任者は、同技能講習を修了した者の中から選任することとしている。

(注)例えば、東京都は、競争参加資格審査申請者(業者)に対して、石綿作業主任者と特別管理産業廃棄物管理責任者の有資格者と、直接・恒常的雇用関係を結んでいることを求めている。

当該工事の入札

当該工事の入札は、3月14日に指名通知が送られ、3月28日に執行された。また、当該工事は2005（平成17）年度の出来高がゼロで、実際の予算執行が2006（平成18）年度になることから、繰越明許¹²の手続きがとられた。

入札結果（概要）を以下に示す^{5p}

工事名 両津小学校大規模改造工事
工事場所 佐渡市両津湊地内
工事期間 2006年3月31日まで（4日間）
予定価格¹³ 34,150,000円（消費税相当額を除く）
落札者 B組
落札額 32,500,000円（消費税相当額を除く）
他の応札者と応札額（消費税相当額を除く）
J組（3,310万円） K建設（3,320万円） L工業（3,345万） M建設（3,290万円）
N建設（3,270万円） O組（3,261万円） P組（3,260万円） Q工務店（3,278万円）
R組（3,340万円） S建設（3,300万円） T工務店（3,270万円）

当該工事の落札率（予定価格に対する落札価格の比率）が95.1%となっている。同市は2005（平成17）年6月からは予定価格を入札前に公表（事前公表）しており、事前公表前の平均落札率が97%程度、事前公表後でも96%程度という高止まり傾向を示している。

2005（平成17）年当時を振り返ってみれば、小泉構造改革の影響を受けて公共工事が急激に減少し、それがためにダンピング（極端に低い価格での）受注が横行、建設業経営を脅かす深刻な状況に陥りはじめた時期である（「4．当該事故の背景（競争参加資格業者の経営環境）」、第8章（資料集）を参照）。こうした状況にあったことを考えると、96%という平均落札率で受注できていた当時の佐渡市公共工事の競争環境は注視すべきものであり、「ダンピングをしない」「しなくてもよい」あるいは「させない」「できない」ような“佐渡市固有の競争環境”が少なくとも2005（平成17）年当時には存在していたと考えられ、そのような特殊な競争環境の存在が、「施工の安全性の軽視」あるいは「緊張感の欠如」につながった可能性も排除できない。

12 繰越明許：日本の財政は単年度主義。しかし、何らかの理由によってその年度内に支出を終わらない見込みがあるものについて、議会の議決を得て翌年度に限り繰り越して使用できるようにする予算措置のことをいう。

13 予定価格：国や地方自治体が契約を結ぶ際に、競争入札や随意契約を行う事項の価格について、あらかじめ契約金額を決定する基準として作成しなければならない価格（予算決算及び会計令第79条、第99条の5）。取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短などを考慮し、現場の条件に照らして最も妥当性があると考えられる標準的な工法で施工するために必要な価格。競争入札では、落札額は予定価格の制限を超えることができないとされている（会計法第29条の6）。

4 . 当該事故の背景（競争参加資格業者の経営環境）

当該事故の発生原因を探るためには、当時、佐渡市の公共工事競争参加資格業者が置かれていた経営（受注）環境を概観し、考察を加えておく必要がある。

なぜなら、前述したように、当該工事が発注された2006（平成18）年は、2002（平成14）年に発足した小泉内閣が主導する構造改革によって、公共投資が大幅に減少。受注競争の激化によって「いわゆるダンピング」受注が全国的に横行した時期であり、特に新潟県のように公共工事への依存度が高い地方の建設業の経営体力が著しく低下し、労働条件の悪化などによる労働災害の多発が懸念され始めた時期と重なるからである。

総務省の「事業所・企業統計調査」によると、新潟県の建設業事業所数は1996（平成8）年の1万9509事業所をピークに減少傾向が続き、とくにバブル崩壊後の県内経済の低迷と小泉内閣による構造改革・公共投資の大幅な削減によって、2004（平成16）年には1万6928事業所（ピーク時に比べ2,586事業所、13.2%）にまで減少している。

当時、新潟県の全産業に占める建設業の比率（平均）は13.2%で、全国と比較すると、新潟県の建設業比率は3ポイント以上高い状況にあった（新潟県内では、中・上越地区で建設業比率が高く、佐渡市は新潟県の平均13.2%より高い）。

また、新潟県の建設業従業者数は、事業所数と同様、1996（平成8）年の16万5435人をピークとして減少を続け、2004（平成16）年には12万7012人まで（約20%）落ち込んでいる。全従業者に占める建設業従業者の割合は全国が1割にも満たない8.4%であったのに対し、新潟県の2004（平成16）年の全従業者に占める建設業従業者の割合は12.5%であって、佐渡市は、その平均12.5%より高い約18%となっている。⁷⁾⁸⁾⁹⁾

これらのことから分かることは、佐渡市では建設業が基幹産業の一つであり、雇用の受け皿でもあるという事実だ。

当該工事が発注された2006（平成18）年当時は、全国的にダンピング受注が深刻化し、公共調達の競争環境が「不安定化」していた時期である。にもかかわらず、佐渡市の公共調達は平均落札率96%前後で推移するほど「安定化」していたのはなぜか。少なくとも、2006（平成18）年当時の佐渡市発注の公共調達をめぐる競争環境には、ダンピング受注を許さない「何らかの秩序」というべきモノ、あるいは「調整機能」のようなモノが働いていたと考えられる。

その一方で、公共工事では一部に例外はあるものの、新築時に建築一式を請け負った建設業者が「元施工業者」として、増改築や大規模改造を受注することは建設業界では半ば「慣習・慣例」であった。

その上、建築工事を発注する際に電気・給排水衛生工事などの設備工事を「分離発注」せず、「一括発注」する地方自治体も少なくない。特に、技術職員が少なく、施工監理に不安のある中小の自治体にはこうした傾向が強い。

そもそも、公共工事は、それぞれの発注機関が定める「競争参加資格者選定要綱」に基づいて競争入札が行われた上で、業者が選定されている。

これを佐渡市に置き換えると、公共工事の発注は「佐渡市建設工事指名業者選定要綱」に基づいて行われており、この第2条では、建設業の業種と佐渡市が発注する際の工事種別との関係を整理している。例えば「建築工事」であれば、不燃建築工事や木造建築工事など19工種、「特殊工事」であれば防水やタイル張りなど19工種を挙げていたが、「アスベスト（石綿）工事」（仮称）のよ

うな、アスベスト対策の発注を想定した専門工事職種は、佐渡市の公共建築工事には規定していなかった。

公共工事の競争入札参加資格審査を行う専門工種の一つとして「石綿処理」を設けている東京都のような例はあるものの、当該事故が発生した 2005（平成 17）年度当時、自治体の多くは、公共建築工事の一分野あるいは専門工事職種として「アスベスト工事業」を認知していた訳ではなかった。

その一方で、建築一式工事を請け負うような総合建設業者（ゼネコン）には、「安全協力会」といった、建設業の重層下請け構造の縮図ともいえる、下請け業者との密接な「縦」の関係が存在する。ちなみに、当該工事の施工体制台帳¹⁰⁾によると、1次下請けは、B組が施工した「1992（平成 4）年度大規模改造工事」時と同じD興業であり、実際の施工は、2次下請け、あるいは3次下請けが当たるという図式は変わっていない。

このような慣習・慣例と、この地域固有の「秩序」が維持されていた当時の競争環境の中にあつては、外部環境の変化、あるいは「社会の要請」を感知しづらい。B組をはじめ、同社の協力（下請け）業者が、（両津小学校の工事を）「自分たちが施工するのは当たり前」という類の意識を持っていたとしても何ら不思議なことではなく、そうした類の意識が、「当該工事は従来からの公共建築工事と同類の工事」であるとの誤った認識を持たせてしまうこととなり、「アスベスト対策という特殊性と、工事に内在するリスク」への注意を怠らせた遠因になった可能性もまた排除できない。

なお、新潟県内には、過去十数年間に渡り良質なアスベスト除去工事を施工してきた専門業者がすでにいたが、そうした業者を入札に参加させる状況になかったことを言い添えておく。

5 . 当該事故の背景（リスクコミュニケーション）

リスクコミュニケーション¹⁴とは、「地域コミュニティを構成する関係者（市民・行政・企業など）がコミュニケーション(対話)を通じて、リスクに関する情報を信頼関係の中で共有し、リスクを低減していく試みである」と定義されている。^{11) 12) 13)}

化学物質のリスクを最小化する上で極めて重要だといわれているこの理念・行動は、アスベストによる健康リスクを回避あるいは最小化するためにも有効な手法だと考えられるが、残念なことに日本国内にあつては環境省や経済産業省、厚生労働省など一部の国の機関と東京都や神奈川県など一部の自治体、そして大学など一部の研究機関と環境関係のNPOやNGOといった市民団体以外には、未だにその必要性和有効性が十分認識されているとはいえない。

リスクコミュニケーションとは、関係者（市民・行政・企業など）が情報を共有し、意見を交換するプロセスを通して相互の信頼関係を築き、リスクを回避・最小化するために果たすべきそれぞれの役割・責任を確認する作業でもある。当然のことながら、リスクコミュニケーションは関係者の「情報共有」なしには成立しない。

図表 2 - 4「アスベスト等使用実態調査から事故発生に至る経緯」は、国の総合対策に基づく通達・通知・事務連絡類や、当該工事に関する国庫補助協議に関する文部科学省との事務連絡などの関係

14 リスクコミュニケーション：労働生活環境での様々な危険度をリスクとして把握し、それを可能な限り低減し、事故を予防することを目的としながら、関係者がそれぞれの立場から発言、参加すること。

資料を基に、アスベスト関係閣僚会合が一斉にアスベスト使用実態調査を指示した 2005（平成 17）年 7 月～当該事故発生直後までの過程における、関係者（佐渡市、国、県、請負業者、両津小学校教職員・児童・保護者）の「情報共有」への取り組み（やり取り）を一覧にまとめたものだ。

この表を見ると、関係者間の「情報共有」はかなり限定的なもので「情報共有」というよりも「行政事務の一環」であったことが見て取れる。文部科学省などから 2005（平成 17）年 7 月にアスベスト使用実態調査指示を受けた佐渡市は、同年 8 月には「アスベスト対策庁内連絡会議」を設置したものの、文字通り、庁内の事務連絡を主目的とした臨時・応急的な「会議」の域を出ず、使用実態調査の対象となった学校の長など、対策工事を行うことになるであろう施設の管理責任者をこの会議に参加させてはいなかった。

当専門部会が関係者（佐渡市教育委員会・建設課、両津小学校教職員、保護者）へヒアリングを行ったところ¹⁴⁾、3 人の教員（学校長含む）からは、

「（アスベスト対策工事だと聞いて）階段部の飛散防止工事（2005（平成 17）年 9 月）をしたはずなのにまたか...と思った。」

「当該工事（大規模改造工事）を発注する前に工事内容などについて具体的な説明を受けた記憶はない。」

「アスベストについて、最低限知っておくべき知識を持っていなかった。」

「万一の場合を想定した説明も、表示の類もなかった。」

「情報を共有しないと、子どもたちを守れない。」

など、自分たち教職員のアスベストに関する「無知」、「情報共有」の欠如、「危険」に対する認識の甘さを悔やみ、反省する率直な発言が目立った。

一方、ヒアリングした保護者の一人は、

「（アスベスト工事を行うことは）B4 サイズ 1 枚のお便り（両津小だより）の片隅に記載されていた文章で知らされただけだった。」

などと、両津小学校教職員・佐渡市への不満・不信を吐露^{とろ}。事故への怯え^{おび}からか、一人で眠れなくなったわが子の様子や、（明らかに恐怖体験となってしまった様子で）保護者にも事故の話をしなくなったという同級生を例に取り、

「（子どもの教師への不信、大人への不信が子どもの言動から見て取れる状況にあって）誰にも相談できない。」

と発言。当該事故が決して「過去の出来事ではない」ことを強調した。

当該事故関係者へのヒアリングの結果、あるいは前述した当該事故の発注までの経緯あるいは事故後の対応をみても分かるように、「クボタ・ショック」が一時期社会全体にパニック現象を起こしたにも関わらず、一般市民のアスベストに関する知識水準（リテラシー）が必ずしも高まっていた訳ではなかった。問題なのは、マスコミの報道を通してしか基礎情報を得られにくい一般市民（保護者）ならまだしも、2005（平成 17）年 6 月～12 月をピークにあれほど社会問題化したアスベストリスクを佐渡市職員・学校教職員とも、自分に関係することとして「認識できていなかった」という事実である。

当該事故では、佐渡市（教育委員会と建設課）、学校教職員関係者、保護者、施工業者のリスクコミュニケーションがなかったという以前に、その大前提である「情報共有」がなかった。

関係者が「情報共有」の必要性・重要性を認識できないほど、アスベストの健康リスクに関する基礎知識と問題意識が乏しかったのである。

年度	月	国（文部科学省）・県	佐渡市教育委員会	両津小学校	佐渡市全体の動き
2005 (平成17) 年度	7月	・学校施設の吹き付けアスベスト等使用実態調査を指示(29日)			
	8月		・市内公立学校施設のアスベスト等使用実態調査を開始(15日～)		・第1回アスベスト対策庁内連絡会議(各機関での対応状況、11日)
	9月		・アスベスト含有の恐れがある施設について封じ込め等工事を開始(両津小学校は、階段室・音楽室の封じ込め塗装工事を30日から施工)		・第2回アスベスト対策庁内連絡会議(使用状況、5日) ・第3回アスベスト対策庁内連絡会議(使用施設の対応、20日)
	10月		・使用実態調査の途中経過を県へ報告(27日)		
	11月		・分析結果を受理(分析証明は1日付け) ・学校へ調査結果を報告(8日)		・学校施設の調査結果とその対処について市長記者会見(8日)
	12月	・補正予算への対応について照会(8日)			
	1月		・使用実態調査の結果を報告(25日) ・補正対応要望(6日) ・事業認定申請(20日)		
	2月	・国庫補助事業認定通知(15日)	・国庫補助金交付申請(20日)		
	3月	・国庫補助金交付決定通知(1日) ・繰越承認(24日)	・繰越承認要求、工期延長承認申請(7日)		・補正予算の議決(10日) ・入札により工事請負業者の決定(28日)
2006 (平成18) 年度	4月		・第1回工事打合せ(施工方法の検討、28日)		
	5月		・第2回工事打合せ(施工計画の確認、31日)		
	6月		・第3回工事打合せ(養生の確認、27日) ・第4回工事打合せ(施工状況の確認、28日)	・教職員、児童に対して注意喚起 ・「両津小だより」で保護者に工事の開始について案内(21日)	

図表2-4 アスベスト等使用実態調査から事故発生に至る経緯

6. まとめ

これまでの検証で、結果的に、国の総合対策が地方自治体などを拙速なアスベスト対策に追い立てることとなり、全国のあらゆる自治体で新たなばく露を発生させるリスク(危険の可能性)が拡大していることが浮き彫りとなった。当該工事は、アスベストについての十分な知識を持たず、かつ、すべての関係者が情報を十分に共有しないまま、アスベスト対策(除去)を急いだ挙句に起こってしまった「拙速なアスベスト対策工事の典型的な例(負の事例)」の一つに過ぎない。

佐渡市に限らず、限られた行政資源(人と予算)で地方自治を担っている小規模な自治体は数多い。当該事故の検証・反省を今後のアスベスト対策に活かしていかない限り、全国のいたるところで当該事故のような、あるいはそれ以上に不幸な事故が発生していた可能性があるばかりか、これからも発生する可能性があるということを行政に携わるすべての人々は認識する必要がある。

当該工事は、2005(平成17)年12月に国(政府)がまとめたアスベスト問題に対する「総合対策」に基づく国の2005(平成17)年度補正予算を受けて発注されたものである以上、国(政府)もまた当該事故に対する責任を自覚すべき当事者であり、健康被害にあったと考えられる児童・教職員は無論のこと、アスベストばく露のリスクにさらされた他の児童・教職員、そして保護者もまた当該事故の当事者である。

しかし、残念ながら、これらの当事者が「当事者としてのそれぞれの責任」を自覚していたとは

言い難い。

そればかりではない。総合対策をまとめた政府、国の機関だけでなく、都道府県や市町村などの地方自治が、アスベストの健康リスクについて「リスクコミュニケーション」を実践する必要性を認識しておらず、同じ行政組織内でも所属の壁を越えた「情報共有」がなされていたとはとても言えない。当該事故の場合においても、佐渡市と教職員、児童・保護者、施工者、学校周辺住民との「情報共有」はほとんど実践されていなかった。

確かに、2005（平成17）年当時は、よほどアスベストを熟知した人でない限り、その危険性への対処の仕方を冷静に考え、実践できる状況にはなかった。ましてや技術系職員の数が国の機関などと比較して圧倒的に不足している地方自治体がアスベストリスクを認識し、リスクを回避するには、余りに時間もマンパワーもなさすぎた。すでに見てきたように、国の総合対策が策定されてから当該工事を起案するまでわずかに2か月余りであり、当時、佐渡市教育委員会に配置されていた技術職員はわずか1人であった。こうした状況を見る限り、国の総合対策に基づくアスベスト対策を実施した佐渡市は、国の「通達・通知行政」、言い方を換えれば国の「言いっぱなし、文書の出しっぱなし行政」の被害者である、とも言えなくはない。

しかし、だからといって、佐渡市（すべての市職員）は、地方自治の実施主体（実施者）として市民の生命・安全・財産を守るという責務から逃れられる訳ではない。

総合対策に基づく補正予算措置がとられ、国が総合対策を策定してから佐渡市が当該工事の入札を執行するまで、約3か月という時間しかなかったことは事実だとしても、当時のアスベストをめぐる社会状況から、アスベストに関する知識を急ぎ集積する必要性は理解できたはずである。2005（平成17）年9月から全国一斉に始まったアスベスト使用実態調査の結果をみれば、近い将来、佐渡市でもアスベスト対策工事を発注することになることは容易に想像できたであろう。アスベストの有害性に対する理解を深め、施工者選定（発注方法）をもっと慎重に検討する、あるいは組織の上位者に対し、夏休みを利用した工期設定など、対策工事において安全性を担保するための意見具申をすることは可能であったと思われる。

当該事故は、悪意をもって、故意に起こされたものではない。だが、政府・国・県それぞれの当事者が「それぞれの責任」を自覚して、安全確保のためお互いが「情報共有」し、危険性の排除に全力を尽くしたとは言えないという点で、いわゆる「不作為による作為」にも似た事故だと言えるであろう。

前述したとおり、佐渡市（教育委員会・建設課だけでなく市長を含めた全職員と、両津小学校教職員）だけでなく、元請業者B組をはじめ、施工に携わったすべての人のアスベストの危険性（健康リスク）に対する認識は低く、当事者意識はほぼ皆無に近かったと言ってもよい。

結果的に、そのことが（佐渡市の）「発注者責任の自覚」の欠落、関係者の情報共有（特にアスベストリスクを回避・低減するためのリスクコミュニケーション）の欠落、に直結。この「二つの欠落」が当該事故を発生させるに至った「危険因子」になった、と思料される。

- 参考文献 -

- 1) 両津市立両津小学校改築第一期工事設計図面（1968（昭和43）年）
- 2) 第4-19号両津小学校大規模改造（建築）工事施工計画書（1992（平成4）年）
- 3) 佐教学第17-74号両津小学校大規模改造工事施工計画書（2006（平成18）年6月）
- 4) 総務省「アスベスト対策に関する調査結果に基づく勧告」（2007（平成19）年11月）

- 5) 入札公表兼結果調書(佐教学第17-74号 両津小学校大規模改造工事)
- 6) 第2回ヒアリング(2007(平成19)年8月27日)記録
- 7) 国土交通省「建設投資、許可業者数及び就業者数の推移」
- 8) 新潟県「地域経済・産業分析レポート'06『県内の建設業の現状と建設投資の動向』」
- 9) 新潟県「新潟県の経済動向」
- 10) 佐教学第17-74号両津小学校大規模改造工事作業所 災害防止協議会兼施工体系図
- 11) 環境省「化学物質におけるリスクコミュニケーション 環境省の取り組み」
<http://www.env.go.jp/chemi/communication/9.html>
- 12) 米国でのリスクコミュニケーション制度の運用実態について(PRTR法12条に基づく調査に関する調査(その2)報告書より抜粋)
<http://www.env.go.jp/chemi/communication/unyou/index.html>
- 13) 中皮腫・じん肺・アスベストセンター、東京労働安全衛生センター、建通新聞社編著「実践！建設業のためのアスベスト対策」(建通新聞社)
- 14) 第3回ヒアリング(2007(平成19)年10月10日)記録
 - ・ 財団法人建設業振興基金「建設業しんこう」(2007(平成19)年7・8・9月号への脇坂章博による寄稿連載『アスベスト対策 安全性は担保されているか 記者からみた現状と課題』)
 - ・ 公共工事入札制度運用実務研究会編著「公共工事入札制度運用の実務」(ぎょうせい)

3 特別管理産業廃棄物管理責任者：廃棄物処理法（第 12 条の 2 第 6 項）で定められている制度（職制）の一つ。事業場における廃棄物処理に関する業務が適切に行われるよう管理することを職責とする資格。アスベストのような特別管理産業廃棄物を生じる事業場では、廃石綿などの排出から最終処分までの過程を適正に管理する責任者を事業場ごとに置くこととされている。法は、石綿建材除去業や同含有成形板除去事業などの元請業者が排出事業者であると規定。下請けが実際の施工を行う場合であっても、元請事業者が排出事業者としている。

4 石綿作業主任者：労働安全衛生法第 14 条、石綿則第 19 条で規定された作業主任者の一つ。石綿等が使用されている建築物又は工作物の解体等の作業に係る業務を行う場合は、石綿作業主任者を選任しなければならないとしている。また、石綿作業主任者は、同技能講習を修了した者の中から選任することとしている。

（注）例えば、東京都は、競争参加資格審査申請者（業者）に対して、石綿作業主任者と特別管理産業廃棄物管理責任者の有資格者と、直接・恒常的雇用関係を結んでいることを求めている。