

平成 30 年 6 月 29 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(A) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15H01757

研究課題名(和文) アスベスト災害・公害の予防・補償・救済と国際的連関

研究課題名(英文) Prevention, Compensation and Relief Policy for Asbestos Disaster and International Relations

研究代表者

森 裕之 (MORI, Hiroyuki)

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：40253330

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 20,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は日本・世界のアスベスト災害・公害の実態および予防・補償・救済の制度について、国際関係を基軸に据えた上で、学際的に研究するものである。
海外調査・研究として、アスベスト産出国のカナダ、ロシア、イタリア、消費国のタイ、対策推進国としてアメリカ、イギリスの歴史や対策動向について解明と検討を行った。日本国内についても自治体対策の現状や救済制度の検討、ストック災害論としての今後の展望の明確化、さらに得られた研究成果の国際発信も随時行った。

研究成果の概要(英文)：This study is interdisciplinary research for asbestos disaster and its measure as to prevention, compensation and relief in the world with international relations as a key point.
As world survey, we investigated asbestos mining production countries (Canada, Russia and Italy), asbestos use country (Thailand) and asbestos countermeasure promotion countries (the United States and the United Kingdom). As a domestic survey, we discussed the current situation of local government action and asbestos victims' relief system. We clarified an academic prospect of stock (long-term) type disaster study. We released research outcomes as to Japan's experience of asbestos disaster several times in English.

研究分野：財政学、公共政策

キーワード：アスベスト 公共政策 環境マネジメント ストック災害 国際関係 リスク・マネジメント

1. 研究開始当初の背景

本研究代表者・分担者らは2005年よりアスベスト災害についての研究プロジェクトを立ち上げ、継続的に調査研究活動に取り組んできた。これに基づき、各国におけるアスベスト災害・公害の実態、公的規制、救済・補償制度などの現状を整理すると次の通りであった。

先進各国ではアスベストの使用禁止へ向けた規制が進む一方で、アジア全体ではいまだ世界の半分以上を占めるアスベストを消費している。しかし、現在アスベストを消費している国々においても、アスベストをめぐる先進諸国の公的規制や補償・救済制度、アスベスト関連疾患に関する医学的知見、労働安全衛生・環境保全のための技術的知見、代替品に関する情報、NGO/NPOの国際的アスベスト禁止ネットワークの運動などは各政府によって認識されている。さらには、ILOやWHOのような労働安全や保健に係る国際機関からもアスベスト使用規制に係る条約等の対応も行われている。

それにも関わらず、日本や先進国が経験したアスベスト大量消費からアスベスト災害・公害の発生のサイクルがアジア各国を中心に繰り返されていた。アジア各国で大量のアスベスト消費が続いている背景には、アスベストの有用性・低廉性や各国内部における政治的・産業的な要因、さらには、アスベスト産出・輸出国と輸入・消費国との間の国際的な諸関係や国際機関等による政策上の課題があり、各国・地域のアスベスト災害・公害の発生状況や使用規制、被害対策に大きな差異が生じていることが見出された。

2. 研究の目的

本研究は、アスベストをめぐる経済的・政治行政的・社会的・工学的・医学的な各国比較分析を踏まえて、経済・社会・政治がグローバルに展開する状況下における日本・世界のアスベスト災害・公害の実態および予防・補償・救済の制度について、国際関係を基軸に据えた上で、学際的に研究することを目的とする。

3. 研究の方法

本研究では、アスベストをめぐる国際関係を基軸に置き、日本・韓国・アメリカの主要拠点と各国の研究機関等との間で構築してきた研究体制・ネットワークを活用し、実態調査に基づき以下の研究に取り組む。

主な調査対象国としては、産出・輸出国(カナダ、ロシア等)、消費国(主にアジア地域)、禁止・対策推進国(日本、韓国、アメリカ、欧州地域)を想定して調査を行う。それらの各国においては、(1)アスベスト産業の構造と政府の産業政策、(2)アスベスト被害(労働・環境曝露)の実態、(3)公的規制や補償・救済制度の状況、(4)アスベスト関連疾患に関する医学的知見、(5)労働安全衛生・環境

保全の技術的知見、(6)代替品に関する情報把握の状況、(7)各国間におけるアスベストをめぐる経済・社会・政治的関係、(8)国際機関によるアスベストをめぐる行動による影響、の8点を主に注目する。そのうえで、世界規模でのアスベスト使用の規制と被害防止や、今後発生が予想される健康被害への補償・救済の実現に向けての制度のあり方を明らかにする。

4. 研究成果

(1)本研究で基軸とするアスベストをめぐる国際関係において、その消費および消費の結果としての災害に対して強く影響するのがアスベスト産出・輸出国の動向であり、この点の重要性から成果においても比重の大きいものとなった。本研究期間においては、カナダ(雑誌論文)、ロシア(雑誌論文)、そしてイタリアの調査を行った。

カナダはかつて世界最大のアスベスト産出・輸出国であり、2012年に鉱山廃止となるまで、国際関係の中でアスベストの使用拡充を一貫して求めつづけてきた。本研究では特にカナダがアスベストをめぐる国際関係面で果たしてきた役割について着目したものである。カナダの政府や業界団体が長年にわたって取り組んできたアスベスト推進のためのキャンペーン活動(管理使用を前提に置いた安全性や利便性の強調)や市場開拓、ロシア等の現在のアスベスト産出国の活動の素地として引き継がれており、カナダによる世界のアスベスト消費への影響は決定的に大きい。また、カナダのアスベスト鉱山はケベック州に偏在しており、連邦制によって州政府の権限の強い政治的特質が、カナダ政府によるアスベスト産業を保護し続けた行動を規定したものと考えられる。

ロシアのアスベスト産業においてもカナダと同様に、地域経済や地場産業としてのアスベスト鉱山の特徴が政府の行動を規定するという特徴が観察される。埋蔵量の推計から、ロシアのウラル地方は世界最大規模のアスベスト鉱床を有しており、カナダのアスベスト採掘が廃止されたことから、その市場シェアも吸収して、現在の世界最大のアスベスト産出・輸出国となっている。現在もロシアにおいてアスベスト鉱山業が盛んである背景は、それがその地域の単一の地場産業(企業城下町型)となっていることが挙げられる。地域振興の方針にあるロシア政府の現状からも、アスベスト規制を強化してアスベスト鉱山業を阻害する行動は自発的に取られにくいものと判断される。

カナダやロシアに対して、以前に産出が終了して事後対応に取り組まれている事例として、イタリアが挙げられる。イタリアのトリノ地方のバランジェロ鉱山はかつてヨーロッパ地方での最大のアスベスト鉱山であったが、1990年に採掘は終了しており、現在も鉱山及びその周辺地域の環境再生・汚染浄

化事業が取り行われている。また鉱山に近いトリノ大学の研究グループによって、同地域のアスベスト問題の調査研究をベースとしたヨーロッパ全体に向けた問題認識の啓発や対策推進の活動が取り組まれている。これらはアスベスト鉱山の未来を考え、過去のアスベスト鉱山業の教訓を政策に活かす実践的活動として捉えうるものである。

(2)アスベスト消費国については新たにタイにおけるアスベスト消費と対策動向についての調査研究成果が挙げられる(雑誌論文)。

タイは、過去からのアスベスト消費実績の積算高では中国、インドに次ぐ規模にあるが、2009年以降は減少傾向にあり、2014年にはインドネシアやベトナムよりも使用量は低くなってきている。この背景には、タイにおける4大セメントメーカーの内の2社でアスベスト使用が止められたことが挙げられる。タイにおけるアスベスト健康被害の統計データは明確ではなく、人々のアスベスト災害についての認識も弱く、企業側のアスベスト使用継続の主張も強いため、タイ政府が2011年に国家保健総会「タイ社会アスベストフリー」決議を決議承認しているものの、アスベスト(角閃石系はすでに禁止になっているのでクリソタイル)使用禁止のような具体的な対策が進んでいないのが現状である。それでも2社の大手セメントメーカーがアスベスト使用を止め、使用量が下がっている理由としては、それら企業が将来の健康被害が発生した場合の損害賠償を危惧していることが挙げられ、これは明らかにアメリカ等でのアスベストメーカーの多額の損害賠償支払発生といった他国の過去の実態を受けてのことである。近年はアスベスト規制推進の動きも継続的に行われており、タイはアスベスト消費国から禁止国へと移行する過渡期にあると捉えられる。このような国レベルでのアスベスト対策強化の動きを推進する上では、過去のアスベスト消費国である欧米や日本等の経験を共有化し、学識や技術面での専門家のサポートが重要であることも本事例から喚起されるものである。

(3)海外のアスベスト禁止・対策推進国についてはアメリカ(雑誌論文)、イギリス(雑誌論文)での調査研究が挙げられる。

アメリカでは完全なアスベスト使用禁止とはなっていないが、実際の一般社会におけるアスベスト使用はゼロに等しく、州よりの違いはあるものの、ニューヨーク州などの規制強化が進んでいる地域では建築物解体工事等での厳格なアスベスト対策の実施が先進的に取り組まれている。その一方で、健康被害の補償・救済については公的な制度がなく、製造物責任に基づく訴訟による被害補償に偏っているため、アスベスト災害解決に関しての特有の困難さを有している。それ

は第一に、膨大な数のアスベスト関連の訴訟が起こされ続けているため、その対応のために裁判所機能が削がれ、被害補償が遅れるとともに司法制度の運用難をも引き起こしていることである。第二に、これまで訴訟ベースで懲罰的意味も含めた多額の損害賠償が認められてきたため、被害の程度に応じての定額の被害補償制度の導入が極めて困難となってしまうことである。判決であれば賠償金額が限度なしに高くなる可能性があるため、被害者側も補償制度を受け入れようとしなくなっている。このようなアメリカの現状は、被害補償について過度に訴訟ベースで進めてしまうと様々な社会的弊害や不効率、損失を引き起こしてしまうという教訓として捉えられる。

イギリスについては被害予防に関わるアスベスト管理規制が特に先進的であり、これを中心として調査と検討を行った。現状のイギリスにおいては、2012年の「アスベスト管理規則」に基づき、アスベストの調査・除去・測定・分析・完了検査のそれぞれに対するイギリス安全衛生庁(HSE)によるライセンスや認証取得の資格要件が設けられ、規制の履行確保が図られている。この内容は世界各国の中でも極めて実効性の高い内容であることは間違いがないが、その背景にはイギリスにおける100年以上のアスベスト健康被害とその対策規制の歴史があり、その間の災害対策への試行錯誤によって培われた内容である。日本にとっても教訓としてくみ取るべき部分が大きいといえるが、特筆すべきは国家機関によるライセンス認証や監督機能の強化に象徴されるように、全面的な政策的介入が行われている点である。アスベスト対策は自己責任に任せるのでは徹底されず、必ず政策的対応が求められることをイギリスの事例は歴史的に示しているのである。

(4)海外調査に取り組むとともに、日本国内のアスベスト災害とその対策に関する調査研究や、海外向けの成果発信も実施した。

第一に、日本におけるアスベストの管理と適正処理を進める上で地方自治体が対策の最前線であることを鑑み、全国のアスベスト対策の規制権限を有する都道府県・政令指定都市・中核市・特別区を対象としたアンケート調査を実施して、その結果と特徴的な自治体への訪問調査に基づき、全国網羅的な実態把握と課題の検討を行った(雑誌論文)。日本では国レベルの法制度は大枠的な内容に留まっているため、具体的な対策実行は自治体に委ねられている部分が多く、全般的に不十分であるのが現状である。その一方で、独自のアスベスト対策条例・要綱を有して対策を推進して、実際に効果を上げている事例も確認され、それらグッド・プラクティスの内容を一般化して普及することが有効であると考えられる。

第二に、現状の日本におけるアスベスト健

康被害の救済制度について、社会保障の観点からの評価・検討を行った(学会発表)。現状の救済制度の支給内容は生活保護制度の水準と比較しても低額であり、被害者救済の観点からも国民の享受すべき権利という観点からも未完成な状態にあると判断される。法制度や社会保障の理念から整合的な制度へと改善する方向性を提起した。

以上の国内調査や検討結果も踏まえた上で、国際的な成果発信も行った(学会発表、図書)。これらは主に日本のアスベスト災害・対策の歴史と現状を整理し、直面している課題やその改善の政策的取り組みについての議論を中心にまとめたものである。

(5)アスベスト災害対策やその研究に関して、それぞれの国内的な動きに止まらず、国際的な連携・取り組みが各地で行われているものと考えられる。その一つとして、第2回ヨーロッパ・アスベスト・フォーラム(2016年9月30日~10月1日)に参加する機会があり、その概要についての発信を行った(雑誌論文)。本フォーラムの発表は専門技術者によるものが中心であるが、様々な国の公的機関からも多く参加しており、総合的にアスベスト問題に取り組んでいこうとする姿勢が確認される。日本でも2013年より石綿問題総合対策研究会が活動しているなど、多様な専門家らによる連携の重要性が世界的にも認識されつつあるものと捉えられる。

(6)以上の調査研究成果を踏まえ、今後のアスベスト災害の政策を高度化して実践していく上での理論的研究にも取り組んでいる。それはアスベスト災害を含む、より総合的な概念としてのストック災害の分析枠組の検討である。アスベスト災害や原子力災害を典型とするストック災害では、全経済過程を通じて潜在的被害進行と大規模災害を引き起こし、政策対応も事後的となる傾向をもつ。そのため、ストック災害に対しては予防原則に加えて、厳密なリスク・マネジメントの追求を原則として組み込むことが不可欠であり、公共政策・財政学におけるメリット財・コミュニティ論や行動経済学の視点を手がかりとして明確としていく。

(7)本研究課題であるアスベスト災害については長期的に対策が求められる問題であり、すでにアスベストを禁止している日本や欧米諸国でも決定的な被害の予防・補償・救済の制度が確立しておらず、不断の努力が続けられている状況にある。さらに現在もアジア諸国を中心に大量の消費が続いており、アスベスト災害の拡散・拡大も継続してしまっている。このことから、本研究課題はこの3カ年を持って完結しうるものではなく、本成果報告書にて記した研究成果も現状の全てを網羅できている訳ではない。本研究期間で得られた研究成果・調査記録・収集資料の蓄積

を最大限に活用し、今後も蓄積した研究調査成果をとりまとめて発信していくと共に、継続的に調査研究や海外の研究者・研究機関・有識者らとの交流、成果発信に取り組んでいく方針である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計8件)

森 裕之、アメリカのアスベスト問題 - 訴訟社会における複合型ストック災害 -、別冊政策科学、査読無、アスベスト特集号 2017年度版、2017、pp.95 - 118

石原 一彦、タイにおけるアスベスト規制の現状と課題、別冊政策科学、査読無、アスベスト特集号 2017年度版、2017、pp.119 - 129

石原 一彦、ヨーロッパ・アスベスト・フォーラム報告 日本の石綿総合対策研究会との比較、別冊政策科学、査読無、アスベスト特集号 2017年度版、2017、pp.223 - 229

杉本 通百則、イギリスにおけるアスベスト管理規制の特質 「アスベスト管理規則」の実効性確保の条件、別冊政策科学、査読無、アスベスト特集号 2017年度版、2017、pp.171 - 199

南 慎二郎、ロシアのアスベスト産業の実態・特徴と地域経済を巡る課題 社会的費用と社会的便益の検討を軸としたアスベスト災害予防の公共政策、別冊政策科学、査読無、アスベスト特集号 2017年度版、2017、pp.131 - 170

南 慎二郎、世界のアスベスト産業の中核としてのロシアの実態、環境と公害、査読無、Vol.46、No.4、2017、pp.47 - 52

森 裕之、カナダのアスベスト問題と国際関係、政策科学、査読無、Vol.24、No.1、2016、pp.33 - 43

平岡 和久、南 慎二郎、建築物アスベストに対する自治体の対策と課題、季刊・自治と分権、査読無、2016秋号、2016、pp.77 - 85

[学会発表](計2件)

南 慎二郎、社会保障制度としての石綿健康被害救済制度の検討、第5回石綿問題総合対策研究会(東京工業大学)、2017年1月29日

Hiroyuki Mori, Environmental Issues of Asbestos: The biggest industrial disasters of the world, UK-Japan Collaboration Public Lecture: The Past and Future Earth-Climate Change and Co-Existing Sustainably with Nature(在英日本大使館), 2016.3.4.

〔図書〕(計1件)

Hiroyuki Mori and Shinjiro Minami, Nova Science Publishers, “ Protective Policies against Asbestos Disaster in Japan ”, Asbestos: Risk Assessment, Health Implications and Impacts on the Environment, 2016, 123-144, 199.

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

立命館アスベスト研究プロジェクト・ホームページ

http://www.ritsumei.ac.jp/~nannkuro/RAR_P_asbestos_index.html

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森 裕之 (MORI, Hiroyuki)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 40253330

(2) 研究分担者

小幡 範雄 (OBATA, Norio)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 70224300

平岡 和久 (HIRAOKA, Kazuhisa)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 70259654

石原 一彦 (ISHIHARA, Kazuhiko)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 80388082

杉本 通百則 (SUGIMOTO, Tsuyunori)
立命館大学・産業社会学部・准教授
研究者番号: 40454508

吉村 良一 (YOSHIMURA, Ryoichi)
立命館大学・法務研究科・特任教授
研究者番号: 40131312

(3) 連携研究者

南 慎二郎 (MINAMI, Shinjiro)
立命館大学・OIC 総合研究機構・プロジェクト研究員
研究者番号: 80584961

小杉 隆信 (KOSUGI, Takanobu)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 30273725

藤井 禎介 (FUJII, Tadasuke)
立命館大学・政策科学部・准教授
研究者番号: 70350931

高村 学人 (TAKAMURA, Gakuto)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号: 80302785

松本 克美 (MATSUMOTO, Katsumi)
立命館大学・法務研究科・教授
研究者番号: 40309084

村山 武彦 (MURAYAMA, Takehiko)
東京工業大学・環境・社会理工学院・教授
研究者番号: 00212259

野呂 充 (NORO, Mitsuru)
大阪大学・高等司法研究科・教授
研究者番号: 50263661

除本 理史 (YOKEMOTO, Masafumi)
大阪市立大学・大学院経営学研究科・教授
研究者番号: 60317906

車谷 典男 (KURUMATANI, Norio)
奈良県立医科大学・医学部・副学長
研究者番号: 10124877

溝端 佐登史 (MIZOBATA, Satoshi)
京都大学・経済研究所・教授
研究者番号: 30239264