

労働者のアスベスト（石綿）による 健康障害と国の責任

－大阪泉南アスベスト国家賠償事件(最1小判平成26.10.9)

を対象として－

柳 澤 旭

<目 次>

- I はじめに
- II 事実の概要と判旨
- III 本判決の意義
- IV 危害防止基準としての労働安全衛生一國と企業の責任
- V おわりに

I はじめに

(一) 2014（平成26）年10月10日の各新聞の朝刊，一面トップに「労働者のアスベスト被害 国の責任を認める」との記事が大きく掲載された¹⁾。本稿で検討の対象とする「大阪泉南アスベスト国家賠償請求事件」の最高裁判決である（最1小判平成26.10.9判例時報2241号3頁。本判決）。さらにその後，「九州建設アスベスト訴訟」（福岡地判平成26.11.7），「クボタ石綿被害賠償訴訟」（最3小決平27.2.17）が出され，また「石綿被害認定1万人超 労災以外の住民ら」（2015年2月22日朝日新聞）というショッキングな数字が公表（独立行政法人・環境再生保全機構）されている¹⁾。まさに「静かなる時限爆弾」²⁾が日本社会の至る所において，次々と爆発している状態といってよい。

「静かなる時限爆弾」といわれるアスベスト（石綿）は，我々の日常生活深く浸透し使われてきた鉱物繊維であり，その粉じんを吸引することによる

1) 新聞記事は，いずれも「朝日新聞」掲載（2014<平成26>年10月9日，同11月8日，2015<平成27>年2月19日，同2月22日）による。

2) 広瀬弘忠『静かなる時限爆弾・アスベスト災害』（1985年，新曜社）

肺がん、じん肺等の疾病を引き起こし、アスベストによる発症の危険性は世界的にも古くから知られていたものである。しかしその有益性・利便性ということから問題が社会的に表面化せずに推移してきた。アスベスト被害・疾病の危険という医学的・工学技術的知見に基づいて規制されるようになるのは健康被害が労働者および市民の双方において被害が顕著になってからである。わが国では、2005（平成17）年のいわゆる「クボタショック」³⁾を契機として、一般市民にもその危険性の及ぶこと、被害は既に多くでていることについて改めて認識させることとなった。日本においてアスベストの使用を原則禁止としたのは2004（平成11）年になってからである。

（二）ところで、「労働関係」の現場においてアスベストの危険性が具体的に問題とされたのは、筆者の知る範囲では1970（昭和40）年代であったといつてよい。それは「労働時間の概念」をめぐる争われた「三菱重工長崎造船所事件」（昭和48<1973>年）においてであった⁴⁾。そこで争われたのは、勤務時間終了後、作業着から私服に着替えをすることまでが労基法という労働時間（労働の終了時点）であることを認めよという主張であった。アスベ

- 3) 「労災」と「公害」との双方の性質をもつ事件として公然化した、いわゆる「クボタショック」については、大島秀利『アスベスト 広がる被害』（2011年、岩波新書）30頁以下。本書は日本におけるアスベストについて、新聞記者の目でその危険性と裁判をも含めた法的・社会的対応について、一般市民に分かり易く書かれたものである。広瀬・前掲書とともにアスベストについての有益な情報を提供する。
- 4) 一審判決（長崎地判平元2・10労判534号10頁）は、作業終了後の洗身入浴施設の設置を義務付けたものであり、労働者の洗身を義務付けたものではなく、入浴しなければ通勤困難という「特段の事情」はないとして、労働時間に含めなかった。この点は最高裁（最1小判平成12.3.9民集54巻3号801頁）でも維持されている。同一審判決について、柳澤旭「労働時間の概念」ジュリスト別冊『労働判例百選（6版）』（1995年）94頁、同事件・最高裁判決について、梶川敦子「労働時間の概念」ジュリスト別冊『労働判例百選（8版）』（2009年）82頁。この裁判闘争は、第三組合によって提訴（昭和48<1973>年）され最高裁判決（平成12<2000>年）まで26年間の時を費やしている。当時、長崎造船所における労働組合員数0.2%の少数組合（第三組合）として巨大企業と闘い多くの三菱長崎造船所関連の「労働判例」を形成してきた。この長船労組は労働組合員が定年退職等でいなくなったので、2014（平成26）年10月に44年間にわたる闘争の幕を降ろした。このことは現下の労働運動をみるとき象徴的であり、歴史的にも日本におけるいわゆる階級的労働運動の終焉を意味するものである。長船労組の結成とその労働組合としての性格について、藤田若雄「革新の原点とはなにか—70年代の労働運動」（1970年、三一新書）111頁。藤田の労働組合・誓約集団論について、蓼沼謙一『戦後労働法学の思い出』（2010年、労働開発研究会）311頁以下。

スト粉じんを含んだ造船作業の汚れを落とす（洗身・入浴する）ことで除染して企業の門を出て市民生活に復帰できるという主張であった。しかしこの点については26年余にわたる裁判において最高裁に至るまで認めなかった。だがアスベストの危険性が社会的にも認識される今日では、この点は当然に異なる判断がなされることになろう。

本稿は、上記の「大阪泉南アスベスト国家賠償訴訟事件」（以下、本判決とする。）を対象として、労働者の「生命」と「健康」を労働災害から守る（労災防止）のための「危害防止」基準とその措置とはなにか、そのために「国」および「使用者」としてどのようなことをなすべきかについて主要な論点としたい。以下、事実の概要（Ⅱ）をみた上で、「危害防止措置」という観点から本判決の問題点（Ⅲ）および労働法上の意義（Ⅳ）についてみていくことにする。

Ⅱ 事案の概要と判旨

1 事案の概要

(1) 本件は、石綿工場で働いていた元従業員又はその承継人である原告（Xら）が、国を被告（Y）として国賠法による損害賠償請求を求めたものである。その請求理由は、Xらが石綿肺などの石綿関連疾患に罹患したのは、Yによる石綿粉じんの規制が不十分であったことによるとして、国が省令による規制権限を行使しなかったこと（不行使、不作為）は違法であるとして国家賠償を求めるものである。

(2) Xら（原告、控訴人・被控訴人、被上告人）は、大阪府泉南地域に存在した石綿（アスベスト）製品の製造、加工等を行う工場又は作業場（以下「石綿工場」）において、石綿製品の製造作業等又は運搬作業に従事したことにより、石綿肺、肺がん、中皮腫等の「石綿関連疾患」に罹患したと主張する元従業員又は死亡した元従業員の承継人である。

Xらが、国であるY（被告、控訴人・被控訴人、上告人）に対し、Yが石綿関連疾患の発生又はその増悪を防止するために労働基準法（昭和47年法律

第57号による改正前のもの。以下「旧労基法」及び労働安全衛生法（以下「安衛法」）に基づく規制権限を行使しなかったことが違法であると主張して、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償（慰謝料等）を請求した。

(3) 本件訴訟は、同一趣旨の内容として国賠訴訟として同一弁護士により二陣に分けて提訴され（一陣提訴・平成18年5月、二陣提訴・平成平成21年9月）、先行した一陣訴訟が②事件であり、二陣訴訟が①事件である。最高裁判決は、二陣訴訟①事件（判時2241号5頁）および一陣訴訟②事件（判時同号13頁）との二つの判決となっている。

(4) 一陣訴訟において、一審判決（大阪地判平22.5.19判時2093号3頁）は、国の責任を認め原告Xらの請求を認容したが、控訴審判決（大阪高判平23.8.25判時2135号60頁）は、一審判決を取り消してXらの請求を棄却した。そこでXら「原告」が上告したものである。

二陣訴訟において、一審判決（大阪地判平24.3.28判タ1386号117頁）、控訴審判決（大阪高判平25.12.25・原告弁護士H P, L E X/D B25502748）ともにXらの請求を認め国の責任を肯定した。そこで「国」が上告したものである。

(5) このように同一趣旨の請求内容でありながら、地裁、高裁、最高裁と六つの判決（後掲・訴訟の経緯）が出されることになったが、その最大の理由は、二つの高裁判決において全く異なる判決が出されたことによる（ねじれ判決）。そして、原告Xらの勝訴した判決において、国の規制権限不行使が違法とされた時期についての判断が異なっていることは問題の難しさを示すものでありこの点も注目される。一陣訴訟（②事件）と二陣訴訟（①事件）とは、判旨の基本的部分において共通するものがあるが、主として①事件を対象とする。

(6) 二陣（①事件）一審は、Yが旧労基法に基づく省令制定権限を行使せず、石綿工場において「局所排気装置」を義務付けなかったことについてのみ違法であると認定した（大阪地判平24.3.28判タ1386号117頁）。これに対して控訴審は、局所排気装置に加えて、Yが石綿の「抑制濃度」の規制値を適時に

改正しなかったこと及び安衛法に基づき省令制定権限を行使して事業者に対して「防じんマスク」の使用を義務付けなかったことも違法と認めた（大阪高判平25.12.25・原告弁護団HP，LEX/D B25502748）。そこで控訴棄却された国Yが上告したものである。

本件訴訟の経緯と本判決後の国の対応について以下に概略する。なお本稿では、第2陣訴訟（①事件）を主に検討し、法的論点に関連するところでは、第1陣訴訟（①事件）にも言及することにしたい（以下、①事件、②事件と表記することもある）。

<訴訟の経緯と本判決後の国の対応>

1. 大阪泉南アスベスト訴訟第1陣（②事件）

平成18年5月26日提訴

平成22年5月19日一審判決（国一部敗訴）（大阪地判平22.5.19判時2093号3頁）

平成23年8月25日控訴審判決（国全部勝訴）（大阪高判平23.8.25判時2135号60頁）

平成23年8月31日原告ら上告・上告受理申立

平成26年10月9日最高裁判決（大阪高裁に差戻し）（本判決②事件：平23年2455号・判時2241号13頁）

2. 大阪泉南アスベスト訴訟第2陣（①事件）

平成21年9月24日提訴

平成24年3月28日一審判決（国一部敗訴）（大阪地判平24.3.28判タ1386号117頁）

平成25年12月25日 控訴審判決（国一部敗訴）（大阪高判平25.12.25・原告弁護団HP，LEX/D B25502748）

平成26年1月7日 国上告受理申立

平成26年1月8日 原告ら上告受理申立

平成26年10月9日最高裁判決（国一部敗訴）（本判決①事件：平26年771号・判時2241号5頁）

3. 被告・国の対応について

本判決を受けた被告国の原告らへの対応について、「厚生労働大臣談話（平成26年10月21日）」が示された。これにより国の対応が明確になりこれが実行されると本件事案は、ひとまず終結することになる。

その談話の内容は次のようである。大阪泉南アスベスト訴訟（第1陣・第2陣。本件①、②事件）について、最高裁において国に規制権限の不行使の違法があったことを認める判決が言い渡されたことを受け、国として次の方針により速やかに対応する。

① 大阪高裁に審理が差し戻された第1陣訴訟（②事件）の審理の開始を待つことなく、最高裁判決で国の責任が認められた第2陣訴訟（①事件）の原告らと面会し謝罪する。

② 大阪高裁に審理が差し戻された第1陣訴訟（②事件）については、審理する裁判体が具体的に決まった段階で、速やかに裁判所に対し、第2陣訴訟（①事件）の判決内容と同等の基準額による損害賠償を原告に支払う旨の「和解」を申し入れる。併せて、裁判所に対して早期の審理の開始について要請する。

③ 第1陣訴訟・第2陣訴訟で国の責任が認められた原告Xらと「同様の状況にあった石綿工場の元労働者」についても、第1陣訴訟・第2陣訴訟判決（本判決）に照らして、訴訟上の和解の途を探ることとする。

2 判旨

(1) 違法性判断の枠組（一般論）

「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である」（最3小判平16.4.27民集58巻4号1022頁、最2小判平16.4.10.15民集58巻7号1802頁参照）。

「これを本件についてみると、旧労基法は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものとして労働条件を確保することを目的として（1条）、使用者は粉じん等による危害防止等のために必要な措置を講じなければならないものとし（42条等）、安衛法は、職場における労働者の安全と健康の確保等を目的として（1条）、事業者は労働者の健康障害の防止等のために必要な措置を講じなければならないものとしているのであって（22条等）、使用者又は事業者が講ずべき具体的措置を命令又は労働省令に委任している（旧労基法45条、安衛法27条）。このように、旧労基法及び安衛法が、上記の具体的措置を命令又は労働省令に包括的に委任した趣旨は、使用者又は事業者が講ずべき措置の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正していくためには、これを主務大臣に委ねるのが適当であるとされたことによるものである。

以上の上記各法律の目的及び上記各規定の趣旨に鑑みると、上記各法律の主務大臣であった労働大臣の上記各法律に基づく規制権限は、粉じん作業等に従事する労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである（前掲最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決参照）。

(2) 局所排気装置の義務付けについて

上記認定事実によると、石綿肺の医学的知見は、昭和33年3月31日頃以降には確立しており、労働大臣は、「石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務付けを行って局所排気装置の普及を図るべきであったということが出来る。そして、昭和33年には、局所排気装置の設置等に関する実用的な知識及び技術が相当程度普及して石綿工場において有効に機能する局所排気装置を設置することが可能とな

り、石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるために必要な実用性のある技術的知見が存在するに至っていたものと解するのが相当である。また、昭和33年当時、石綿工場において粉じん濃度を測定することができる技術及び有用な粉じん濃度の評価指標が存在しており、局所排気装置の性能要件を設定することも可能であったというべきである。そうすると、昭和33年通達が発出された同年5月26日には、労働大臣は省令制定権限を行使して石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けることが可能であったとすることができる」。

「本件における以上の事情を総合すると、労働大臣は、昭和33年5月26日には、旧労基法に基づく省令制定権限を行使して、罰則をもって石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるべきであったのであり、旧特化則が制定された昭和46年4月28日まで、労働大臣が旧労基法に基づく上記省令制定権限を行使しなかったことは、旧労基法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであるであって、国家賠償法1条1項の適用上違法であるというべきである」。これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。

(3) 粉じん濃度の規制内容等について

粉じんの「抑制濃度は、粉じんの発散源付近に設置されるフードの外側の濃度であり、一般的に作業場の中で最も粉じん濃度が高い場所の濃度であるから、その規制により間接的に作業場全体の粉じん濃度を規制することになるものである。このような抑制濃度の内容からすると、抑制濃度の規制値として、粉じんのばく露限界を示す許容濃度等の値を用いる場合には、許容濃度等による規制を行う場合に比べて、より厳しい規制を行うことになるとすることができる。そうすると、抑制濃度の規制値が、粉じんのばく露限界を示す許容濃度等の値よりも緩やかなものであるとしても、そのことから直ちに当該抑制濃度の規制値が著しく合理性を欠くものということとはできない」。

以上の諸点に照らすと、「労働大臣が、昭和49年9月30日以降、石綿の抑制濃度の規制値を昭和50年告示により 5μ 以上の石綿繊維が 1cm 当たり5本とし、

労働省告示の改正により1cm当たり2本としなかったことが、安衛法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くとまでは認められず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるということはできない」。

（4）防じんマスクの使用義務づけ等について

「石綿工場における粉じん対策としては、局所排気装置等による粉じんの発散防止措置が第一次的な方策であり、防じんマスクは補助的手段にすぎないもので」あり、「防じんマスク等の呼吸用保護具については、昭和47年9月30日に制定された安衛則及び特化則によって、事業者及び労働者に対し、（その着用）義務が課されており、これに違反した場合には罰則が科される。また、労働者に対する安全衛生教育については、事業者に対し、昭和47年6月8日に公布された安衛法において労働者を雇い入れたとき及び労働者の作業内容を変更したときの安全衛生教育の実施義務が課されているほか、昭和35年3月31日に公布されたじん肺法においてじん肺に関する予防及び健康管理のために必要な教育を実施する義務も課されており、これらに違反した場合には罰則が科されることになる。これらの各義務を通じて、労働者の防じんマスクの使用は相当程度確保されているといえることができる。

以上の諸点に照らすと、石綿工場における粉じん対策としては補助的手段にすぎない防じんマスクの使用に関し、上記の各義務に加えて、事業者に対し労働者に防じんマスクを使用させる義務及びその使用を徹底させるための石綿関連疾患に対応する特別安全教育を実施する義務を負わせなければ著しく合理性を欠くとまでいうことはできない。

したがって、「労働大臣が、石綿工場での作業に関し、昭和47年9月30日以降、安衛法に基づく省令制定権限を行使して事業者に対し労働者に防じんマスクを使用させること及びその使用を徹底させるための石綿関連疾患に対応する特別安全教育の実施を義務付けなかったことが、安衛法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くとまでは認められず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるということはできない」。

Ⅲ 本判決の意義

1 アスベストをめぐる訴訟と本判決

はじめにも述べたようにアスベストは労働現場と市民生活空間との双方において深刻な健康被害（アスベスト関連疾患）をもたらす。労働災害と公害との複合的側面は、アスベスト関連企業それも中小零細企業の多かった大阪泉南地域においては集中して現れる問題となっている。現在、石綿関連疾患による労災認定のあった全国の事業所（現存企業、承継会社、消滅・廃止企業等全て）について、厚労省により「アスベスト労災事業場一覧」毎年公表され、厚労省のホームページでも見ることができ、それは新聞紙上でも公表されている（朝日新聞2014年12月18日、同2013年12月11日）。このような深刻かつ工場の内外に及ぼす被害の性格からして、これまで裁判で争われた訴訟類型と法的論点は多様なものとなっている。訴訟類型を便宜的に分けると次のようなものがあり、各論点について判例理論としてなお未確定なものも少なくない⁵⁾。

訴訟には、①石綿被害による労災認定不支給処分とその取消訴訟（いわゆる「労基署長事件」）、②使用者と国を相手の損害賠償請求、③退職後長期間経た後の元使用者に対する団交要求、④直接には労働関係にないがそこで働く労働者の家族および工場周辺に住む地域住民による企業に対する損害賠償請求等である⁶⁾。本件は②の中でも国に対する損害賠償請求である。国のみを相手とするのは、企業との和解が成立している場合や、争うにも既に零細中小の企業が消滅して存在しないことが多いので責任追及の矛先は国の規制の怠慢による責任（規制権限の不行使）を問うという形にならざるを得ない

5) 柳澤旭「労働者の石綿（アスベスト）ばく露による死亡と労災補償・安全配慮義務」山口経済学雑誌61巻3号（2012年）53頁。石綿関連疾患と安全配慮義務をめぐる裁判例について、菅野・安西・野川編『論点体系 判例労働法3』（2014年、第一法規）383頁以下<佐久間大輔>。

6) 日本とアメリカを比較しつつアスベスト訴訟について検討するものに、松本克己「日本におけるアスベスト訴訟の現状と課題」立命館法学331号（2010年）218頁以下、大阪恵里「アスベストの家庭内暴露と不法行為責任—日本とアメリカの事例」東洋法学54巻1号（2010年）161頁以下がある。松本論文には2010年までのアスベスト訴訟判例の分析と関連論文が掲載されており必要な情報を得ることができる。

ことになる。以下、本判決の争点にそって検討する⁷⁾。

2 本判決と筑豊じん肺訴訟判決

(一) 本判決は、「労働者」（元従業員等）に対する関係において、国の法令による規制権限の不行使（行政の不作为）を国賠法上違法と認めた最高裁判決であり、「筑豊じん肺訴訟」（最3小判平16.4.27労判872号5頁）に次いで二つの判決が出されることとなった⁸⁾。そして本判決は、「石炭粉じん」によるじん肺訴訟判決に続いて、「アスベスト（石綿）関連疾患」に関して国の規制権限不行使の違法性を認めた初めての判決として注目され、現在争われている他のアスベスト関連訴訟にも大きな影響を与える最高裁判決である。

国の行政権限行使の違法性が問題となり、国・行政を被告として損害賠償請求される事案について判断した先行する最高裁判決として「宅建業法訴訟」（最2小判平元・11.24民集43巻19号1169頁）、「クロロキン薬害訴訟」（最2小判平7.6.23民集49巻6号1600頁）がある。両判決の事案は異なるがいずれも国の責任を否定している。最高裁判決として国の行政権限不行使の責任を初めて認めたのが、「筑豊じん肺訴訟」（最3小判平16.4.27労判872号5頁）であった。この事案は、「石炭粉じん」により職業病（業務上疾病）と認定された「じん肺」症に罹患した元労働者のケースである。この判決以降、水俣病に関する行政権限不行使の違法性を認め国賠法の責任を認める判決も出されている（「水俣病関西訴訟」最2判平16.10.15民集58巻7号1802頁）。

(二) これらの判例により、国の規制権限不行使についての判断枠組（一般論）ともいべきものが確立している。一般論とは、本判決も述べるように、「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、

7) 本件最高裁判決について検討した文献で筆者が参照できたものとして、松本和彦「泉南アスベスト事件最高裁判決の意義と問題点」法律時報2015年2月号92頁以下、八木倫夫「泉南アスベスト訴訟」法学セミナー2015年2月号27頁以下、戸部真澄「石綿粉じんに係る省令制定権限の不行使が国家賠償法上違法とされた事例」新・判例解説Watch・行政法No.150（2014年12月）がある。行政法学からの本判決における法的問題点の検討についてはこれらの論文を参照。

8) 戸部真澄・前掲論文3頁。松本和彦・前掲論文94頁。

その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」(判旨1) というものである。

本判決は、この一般論をもとに旧労基法および安衛法における規制権限は、「できるかぎり速やかに」、技術進歩、最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、「適時にかつ適切に行使されるべき」とした。この適時適切性ということの意味するところは、労働者の生命、身体、健康の確保のための規制権限の行使のあり方を示すものであり、炭鉱労働者の事案である「筑豊じん肺訴訟」最高裁判決で定式化され、本判決もこれを確認したという意味をもつ。労働者にかぎらず、およそ人の生命、健康に関わる行政規制について規制緩和は有り得ず、常に新たな医学的、工学技術的知見にもとづく適時適切な規制を行うべく、使用者の労災防止基準は必然的に強化されていく性格のものである。労災防止に関する労災の危害防止基準についての「規制緩和」は事実上・経験上も法理上もあり得ない。

この点について、前掲・一陣高裁判決(②事件高裁)は、「できるだけ速やかに」および「適時にかつ適切に」という文言を意識的に排除したうえで、厳格な規制は社会の発展にそぐわないとして原告らを敗訴させたこと、そして本判決がこの一陣高裁判決を破棄し差戻したことで「適時適切性」の基準を採用し再確認したことの意義は大きい⁸⁾。

(三)「筑豊じん肺訴訟」の一審判決(福岡地飯塚支判平7.7.20判時1543号3頁)は、いわゆる「裁量権収縮論」に立って裁量の違法性判断について5つの要件をあげてその総合判断によるとした。その要件は、①国民の生命、身体の危険性に対する侵害の危険性・切迫性、②予見可能性、③結果回避可能性、④補充性をあげる。

これに対して同事件最高裁判決は、「裁量権消極的濫用論」に立って判断を行ったものとみることができる。最高裁判決では、5要件について明示することなく、①被害の重大性(生命・身体の安全性および健康の保持・確保

8) 戸部真澄・前掲論文3頁。松本和彦・前掲論文94頁。

という法益), ②被害の予見可能性(昭和35年におけるじん肺に関する医学的知見の確立), ③回避可能性としての法的対応(工学的知見に伴う機械の改良・改善とその利用可能性)(じん肺法の定義に含まれる石綿粉じん規制・対策), ④期待可能性(規制するすることによる被害の防止可能性), 等からみても規制権限を行使しなかったことが違法である(結論), ということについて総合判断を行っている⁹⁾。本判決も同様の判断枠組みによって, ①被侵害法益の重要性, ②昭和33年前後には医学的知見の得られたこと, ③局所排気装置の被害防止策としての有効性, ④通達によっては石綿工場における粉じん対策は進まなかったことをあげている。

(四) 留意する必要があるのは, 「筑豊じん肺訴訟」最高裁判決は, 一審と異なり補充性について特に問題としていない。本判決も同様の判断を行っており, 補充性という問題についても審理されることなく直接の判断対象とはされていない。国の責任と使用者の義務に関して「補充性」ということの意味は, 国と使用者との責任分担のありかたの問題である。例えば, 国は損害額の三分の一, 二分の一という損害額の算定に結びつく。国と企業とが共同不法行為で責任追及される場合は, 補充性という問題でなく連帯責任における共同性の判断となる。国と企業との責任が一次的, 二次的であり両者における損害賠償額に違いが有るかどうかにあつての判断はなされておらず最高裁判例としてはいまだ未確定の問題である。

(四) さらに, 規制権限をもつ「国」が同時に「使用者」である場合には(例えば公務員に対する危害防止措置についての責任), 「規制権限者」と「安全配慮義務」を負う責任主体とが重なることにもなる。例えば, 「林野庁高知営林局事件」¹⁰⁾ は, 国の規制権限不行使と安全配慮義務とが同時に問題と

9) 筑豊じん肺訴訟最高裁判決の労働法学からの検討について, 野川忍「じん肺訴訟における安全配慮義務の認定と時効」別冊ジュリスト『社会保障判例百選(4版)』(2008年)148頁, 良永彌太郎「鉱山保安法における規制権限の不行使によるじん肺被害と国家賠償責任」(2006年)法律時報「労働判例研究」編集委員会編『労働判例解説集1』(2009年, 日本評論社)382頁, 新谷真人「じん肺訴訟における規制権限不行使と国家賠償責任」学会誌労働法105号(2005年)149頁。

10) 「林野庁高知営林局事件」の判決は, 最2小判平2.4.20労判561号6頁(控訴審判決維持。国の責任を否定), 控訴審・高松高判昭和59.9.19労判440号39頁(一審判決取消), 一審・高知地判昭和52.7.28労判282号29頁(国の責任を肯定し慰謝料請求を認める)。

なるという特殊なケースでもあったが、国の規制権限については特に争点とされてなく、もっぱら安全配慮義務（予見性と回避義務）の問題として判断されている。同事件の「最高裁判決」（最2小判平2・4.20）は、労働者の主張を認めた「一審判決」を否定した「控訴審」を認めたものである。その控訴審判決は、本件②事件高裁判決と類似する「社会、経済の進歩発展のための必要性、有益性」がある場合には禁止ではなく相当の措置をとることで足りるとして、労働者の健康を犠牲にすることを容認するような論理であった（最高裁判決における奥野判事の反対意見が説得的である）。この判決と本件判決とでは、健康被害の深刻さということでは、「石綿関連疾病」とチェーンソーの使用による「白労病」という違いはある。しかし労働者の生命と健康に関わる問題については、最高裁の判断は大きく労働者保護（生命・健康の確保）の方向へと展開していると評価できる。この点についての最高裁の判例動向については後にみることにする（IV）。

3 局所排気装置

「石綿」粉じん対策としては、発生源にもっとも近いところで「粉じん」を除去することが必要であり、「局所排気装置」の設置が最も効果的である。本判決は、石綿肺の医学的知見が確立し、装置についての実効性のある技術的知見が得られた昭和33年に義務づけるべきであったとして国の違法性を認める。この判断は昭和33年の時点において局所排気装置の設置を義務づけていれば労働者の健康被害、石綿関連疾患（健康被害の重大性）は相当防げたという予見可能性と回避可能性の問題である。本判決は、昭和33年から昭和46年（旧特化則の制定）まで予見義務、被害防止義務を果たさなかったこと、つまり規制権限行使しなかったことを違法とした。

本件事案のように、中小零細企業の多い石綿工場における局所排気装置の普及状況ではなく、疾病の医学的知見と装置の技術的普及も可能となった時点でむしろ普及させるためにも設置の義務づけを行うべきであったとしたが妥当である。

4 抑制濃度・防じんマスク

本件控訴審は、抑制濃度と防じんマスクについて事業者への義務づけを行うべきであったとし、義務づけなかった権限不行使を違法とした。これに対して本判決は、既に採られている措置について合理性を有するとして、一審判決と同様に違法性を否定した。粉じんの抑制濃度の規制値と許容濃度との意味内容の違いと、職場における最も粉じん濃度の高い場所の濃度規制によることが妥当であるとの判断である。

防じんマスクについては、昭和47年8月の安衛則および特化則によって事業者および労働者に対してその着用が義務付けられており、マスクの使用は相当程度確保されていることから適法であるとした。本判決における「防じんマスク」についての判断は、「石綿工場における粉じん対策」としては、防じんマスクは「補助的手段に過ぎない」との判断に基づいている。

以上のマスク着用の義務づけについての本判決の判断は、「石綿工場」という場所ではない「建設現場等」における石綿粉じんの暴露による被害についての国の責任問題にも妥当するのかが問題となるところである。

5 本判決と建設労働者の訴訟—防じんマスクの着用についての規制—福岡建設訴訟との関係

工場におけるアスベスト被害とは異なり「建設現場」におけるアスベスト粉じん暴露による健康被害について、国とメーカーとの共同不法行為を問う訴訟も提訴され既に「建設アスベスト訴訟東京訴訟」（東京地判平成24.12.5判時2183号194頁）の判決が出されている¹¹⁾。これに続く判決である「九州建設アスベスト訴訟」福岡地判26.11.7（L E X / D B 25505227）において、建設従業員であった原告らとその承継人らが、石綿関連疾患に罹患したとして、被告国に対して、旧労基法又は安衛法に基づき、国の規制権限の不行使を違法であるとして国賠法上の請求を行った事案である。事案として最高裁の本判決との違いは、原告労働者らが「石綿工場の労働者」（主として屋内労働）であるか、「建設労働者」（屋外労働）にある。

11) 同判決を詳細に検討した、前田陽一「建設作業従事者の石綿（アスベスト）被害について国の賠償責任が一部肯定されたが、製造・販売した企業の共同不法行為が否定された事例」判例評論661号（判時2208号）159頁以下参照。

福岡地裁判決は、被告国が、昭和50年10月1日以降、平成7年3月末までに、特化則改正に改正して事業者に対して労働者に呼吸用保護具（防じんマスク）を使用させる義務があったとし、国の規制権限不行使の違法性を認めた。判旨の内容は、本判決と同じく労働災害の防止についての危害防止措置を義務付けた労基法又は安衛法の趣旨、目的に照らして、著しく合理性を欠くとした。この判断の判断枠組と労基法、安衛法による労働条件規制の法的趣旨・目的から国の規制権限を導きその行使の妥当性を判断する点で本件判決と同一の内容となっている。労働者の危害防止についての労働法の趣旨、目的からする国の責任論について判例は、ほぼ固まりつつあるといえよう。

なお、防じんマスクの使用について規制権限を行使する「時期」について、最高裁判決と「九州建設アスベスト訴訟」（福岡地判）とは異なっており、その整合性について問題となる。本件最高裁判決は「石綿工場」における防じんマスクの有効性についての判断であり、福岡地判は、「建設現場」における防じんマスク使用についての有効性判断であり、防じんマスクの有効性について判断する状況・場面が異なっていることから問題は生じないであろう。

その一方で、これまでの判例においては、労働災害防止を目的に定められている「危害防止基準」（安衛法22条、23条及び27条）は、あくまで労基法、安衛法上の事業者と労働者との関係に適用されるとして限定している（福岡判決295、297頁）。しかしアスベストという危険有害物質の暴露は、その性質上労働現場のみならず、近隣地域にも及ぶ性質があることから公害規制との関係で労働法上（労基法、安衛法）の労働者に限定することが妥当か否か問題となる。アスベスト暴露という被災は、労働現場における労働者と関係するもの（家族、住民等）にも及ぶことから、安衛法は「危害防止基準」の制定に際して公害規制との関係も考慮すべきものとしている（安衛法27条2項）。安衛法における危害防止基準は公害（環境基本法2条3項に規定する公害）その他の一般公衆の災害で労働災害に密接に関連するもの防止に関する法令の趣旨に反しないように配慮することが求められているのである。

このように安衛法 27条2項は、労災防止措置としての危害防止基準と併せて公害防止等の措置を国に課している。労働者の「危害防止措置」と「公害防止措置」とは別個の規制でありつつも、アスベスト被害の性質からして石綿工場の内部（労働現場）と外部（近隣住民）という区別のできない労災・公害型ともいべき健康被害が発生する事実がある。国は、労働者の安全衛生の確保とともに周辺住民の生命・健康を確保する義務があるといえるであろう¹²⁾。国の規制権限の不行使による健康被害の責任は、労基法、安衛法の体系下にある「労働者」（労基法、安衛法、労災保険法上の労働者）に限られることなく、石綿関連工場に関わる「請負労働者」、「一人親方」や工場周辺の「住民」にも及ぶものとみなしなければならない。

Ⅳ 危害防止基準としての労働安全衛生一國と企業の責任

1 労働条件としての危害防止基準

（一）本判決は、労働災害防止基準としての「安全衛生法」について、現行労働法における体系的法理論を改めて確認するものであり、その持つ意味は国と企業（事業者）との労災防止責任を捉えるうえで極めて重要である。このことの意味を確認しておきたい。

労働者の最低労働条件保障についての法体系は、まず憲法上、憲法27条2項の労働条件法定主義（最低労働基準保障）によって労働者の「憲法上の権利」¹³⁾として明文化され、これを具体化する立法を制定する義務を国は負う（憲法同条）。この憲法上の規定をもとに、具体的な労働条件規制法として個別の法律である労基法、労契法、安衛法、労災保険法等が制定されている。この体系の中で、広義の労働災害立法として労災予防（労働安全衛生）と労災補償（労災補償）とがあり、当初は労基法が労働条件の最低基準として「安全衛生」と「災害補償」を規制していた（安衛法が分離独立する前の旧労基

12) 安衛法27条2項について同旨の見解として、藤原周作「行政判例研究614」自治研究91巻2号（2015年2月）123頁。

13) 憲法の人権規定を「憲法上の権利」という視点から説明するのは、奥平康弘『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』（1993年、有斐閣）である。

法である)。労働者の労働災害防止のための危害防止基準については、労基法に「労働条件」規制としてその基盤を置きつつも（労基42条）、新たな総合的立法である安衛法に全面的に委ね、単独立法としての安衛法は体系的な規制による効果的な安全衛生法上の危害防止（労災防止）を目的としたものとなった¹⁴⁾。

（二）新たな安衛法のもとにおいても、以上のような安全衛生の法体系は、憲法上の労働条件基準保障を基に、その具体化として労基法、安衛法、労災補償による労働者の権利が保障されているのである。以上を前提として、安衛法における労働災害の防止の核である「危害防止基準」（安衛法1条）は安衛法の中心的概念として位置づけられることになり、この概念を基軸に安衛法としての膨大な条文による体系的構成が形成されている¹⁵⁾。安衛法は、その目的規定に「労働災害防止のための危害防止基準の確立」（同法1条）を明記し、事業者の講ずべき措置としての危険防止措置を義務付け（同20条）、その措置について、①危険防止（同21条）と、②健康障害の防止（22条）、すなわち、「安全」と「衛生」とに大きく分けて義務づけ規制する方法をとる構成となっている。

この①と②との危害防止とは、文字通り機械、建築物作業方法等による「危険」の防止（安全）であり又労働者の「健康障害」（衛生）の防止である。この事業者に対する危害防止措置の義務づけを行政立法として委任する規定が安衛法27条にいう「厚生労働省令」である。安全衛生基準は、危険防止と健康障害防止との多くの規則（省令）は全部で3千を超す膨大な条文として存在し、今後も改廃されていくこととなる。まさに「危害防止基準」とは、労働関係における労働者の「危険と健康障害を防止するための基準」¹⁶⁾なの

14) 労働安全衛生法の体系的な研究として、三柴文典『労働安全衛生法論序説』（2000年、信山社）、小畑史子「労働安全衛生法規の法的性質（1～3完）」法学協会雑誌112巻2、3、5号（1995年）がある。なお行政実務をふまえた具体的な法体系を分かり易かつ法理論的に説明するものとして、畠中信夫『労働安全衛生法のはなし（改訂版）』（2006年、中災防新書）、同『労働安全衛生法令を読みこなす』（2012年、中災防新書）があり、安衛法における「危害防止」基準および措置についての確な説明がなされている。

15) 安衛法における「危害防止措置」という重要な基本概念について、畠中・前掲『労働安全衛生法のはなし』28頁以下、同『労働安全衛生法令を読みこなす』162頁以下。

16) 畠中・前掲『労働安全衛生法令を読みこなす』163頁。

である。

本判決は、憲法27条2項に基礎づけられた「労働条件」基準保障として労基法、安衛法を実定法の中において体系的に位置づけるものであり、改めて労働災害防止を目的とする「労働安全衛生法」の労働法上の位置づけを明確に行ったものとしての意義を有する。労働関係における労働者の労働災害による「危害防止措置」は、国の規制無くしては実現しえないことは歴史的にも経験上、事実的にも明らかであり、先にも述べたが、労働条件基準としての安全衛生・危害防止基準に関する法令の「規制緩和」はありえないことである¹⁷⁾。

V おわりに

(一) 労働者の生命・健康の確保についての判例は、使用者にとって厳しい内容のものとなっている。最高裁として、はじめて公務労働関係における「安全配慮義務」を認めたのは、「自衛隊八戸車両工場事件」昭和50（1975）年（最3小判民集29巻2号，労判222号13頁）であった。労働契約論（権利義務論）の転換ともいべきこの判決以降、民間企業の労働契約上の安全配慮義務を認めた「川義事件」最2小判昭和59.4.10民集38巻6号557頁（1984年）は、労働者の「生命」が奪われた事案であった。

その後、「電通事件」最2小判平成12.3.24民集54巻3号1155頁（2000年）、「東芝（うつ病）解雇事件」最2小判平成26.3.24労判1094号22頁（2014年）は労働者の「心身の健康」（前者は過労自殺に事案，後者はうつ病発症の事案である）に対する「健康配慮義務」についてであった。

以上の民間企業についての安全・健康配慮義務とは別に、労働者の労働災害防止に対する国の規制権限不行使（不作為）による健康被害の責任を認めたのが、本稿で検討した、「筑豊じん肺訴訟」判決（平成16年・2004年）お

17) 労基法の改正による労働条件基準の規制緩和（労働時間規制の緩和等）が行われようとしているが、こと危害防止基準としての「安全衛生」に関しては常に労働社会の変化に伴う量的かつ質的な「規制強化」しかありえないものである。もちろん規制強化と併せてソフトローの手法の有効性を否定するものではない。

よび本件「泉南アスベスト訴訟」(平成26年・2014年)である。

これらの広義の「安全配慮義務」に関する最高裁判決とは別に、労災認定についての行政処分(不支給処分)を取消す判決も下級審で多く出され、これを最高裁が認容することによって、行政の認定基準が変更されることとなった。過労による脳・心臓疾患や過労死についての労災不支給処分を取消した一連の最高裁判決である。中には前掲「営林局高知営林署事件」(最2小判平成24.20判労561号6頁)のように、重篤でない職業病については事後の労災補償で足りるかのような誤った判断をしたものもあるが、概ねプロローバー(労働者保護)の判例の流れであったと評価することができる。

(二) このような最高裁判例とくに労働者の「心身の安全・衛生」に関するケースにおける労働者保護(「労働者」の「労働関係」における安全・衛生の確保)という顕著な方向での展開は、注目すべきであり評価できるところである。見方を変えれば、必ずしも労働者の団結(労働組合)による安全・衛生への取り組みが明確にみえてこない社会情勢、労働運動衰退の中、最高裁の実定労働法解釈における妥当性がとくに目立つということかもしれない。

また裁判例の動向に対応するかのように(それは労働者の健康障害増大という現実への裁判における対応でもある)、最近の立法として、「過労死等防止対策推進法」(平成26年)は、初めて「過労死等」について法律上の定義を設けて、国、企業、労働者の三者による過労死等の防止対策協議会の設置等を規定する。また、新たにストレスチェック、化学物質のリスクアセスメントの義務づけ等を規定した「労働安全衛生法」が改正された(平成26年)。これらの新たな立法は、改めて国、使用者の責務と労働者との関係についての検討を促すものである。労働安全衛生の問題をこれらの判例法理の動向と最近の新たな立法との関連において検討することが課題となろう。

* かつて研究室4階の同僚であった河野真治先生の経済学部退職をお祝い申し上げますとともに益々のご健勝を祈念いたします。

** 本稿は、九州大学社会法判例研究会(2015年2月17日)において報告・討論を行った。