

# 国家責任における労働安全衛生法と国家賠償法 -「九州建設アスベスト訴訟」福岡高判(令和1.11.11判例集未掲載) の検討を通して-

柳 澤 旭

## <目次>

- I はじめに
- II 事実と判旨
- III 検討
- IV おわりに

### I はじめに

(一) 新型コロナウイルスのような伝染性細菌，サリンのような人為の化学物質，未だ危険性の判明しない新規化学物質，医療に不可欠な放射線等は，人体に与える危険（生命，身体・精神的被害）には甚大なものがある。これらは日常にあっては「目に見えないもの」であるだけに，それらに曝露する怖れ・恐怖の大きさとその予防対策には困難なものがある。

同じような目に見えない危険有害物質として「アスベスト（石綿）」が日常的に存在する。戦前から長い年月にわたって住居やビルという建築物という日常生活の中で，便利で有用なモノとして多様に使用されてきたアスベストである。が，この危険性は，世界的にも古くから知られていたにも関わらず，わが国で深刻な社会問題として表面化したのは2005年のいわゆる「クボタショック」を契機とする<sup>1)</sup>。これらの人の生命・身体に深刻な危害を生

1) クボタショックとアスベスト問題について，大島秀利『アスベスト 広がる被害』(2011年，岩波新書)がある。本書は，アスベストの恐怖と問題点について市民向けに分かりやすくしかし鋭く抉っている。いち早くアスベスト問題を日本社会に対して警鐘をならしたものに，広瀬弘忠『静かな時限爆弾 アスベスト災害』(1985年，新曜社)がある。この二著はアスベストの日常性と危険性について，一般市民が理解する上で重要かつ基本的な著作である。

じる危険有害物質は、これらを直接に扱い曝露する人の健康障害として現れる。危険有害物質は、これらを扱う場所と空間において存在し、そこに存在する人を第一に直撃する。さらに場所と空間をこえて労働者の家族を含めた地域・市民社会に住む人々をも直撃する。

(二) 一般に人の安全と健康障害を防止するのは、いうまでもなく国家の責務である(憲法25条, 13条)。危険有害質にまず曝されるのは直接、これらを扱う人である「労働者」, 「就労者」である。この労働者の安全と健康障害を防止し、安全で快適な職場環境で労働することを目的として、労働安全衛生法(以下、安衛法)が制定されている。安衛法は、労働者の労働条件の最低基準として「危害防止基準」(安衛法1条)を定める。生命健康への危険に対する「安全」と健康障害に対する「衛生」の基準が危害防止基準である<sup>2)</sup>。

ところで、危険有害物質であるアスベストは、それを扱う労働現場の「労働者」のみならず、その場所と空間を共有する他の就労者等(一人親方, 重層の下請労働者, 派遣労働者等)にも必然的に危害が及ぶ。アスベストによる死亡等の健康被害を受けた労働者が救済対象となるのは当然としても、同じく健康被害に遇った労働者以外の人達(就労者等)の救済については否定できるのか。この問題が正面から問われたのが「建設アスベスト訴訟」である。

(三) 「建設アスベスト訴訟」とは、建築作業従事者や一人親方等が、業務に際して石綿(アスベスト)を含む建築材料によるアスベストじん曝露により、石綿関連疾患(石綿肺・肺がん・中皮腫等)に罹患したとして、退職した労働者及び死亡した労働者の遺族並びに一人親方の遺族が原告となって、(1) 国(被告・被控訴人)に対して、建設作業従事者のアスベスト曝露防止のために「労働安全衛生法」(以下、「安衛法」)等に基づく規制権限を行使

---

2) 危害防止基準の意味について、畠中信夫『労働安全衛生法令を読みこなす』(2012年, 中災防新書) 24, 162頁, 同『労働安全衛生法のはなし』(2019年, 中災防ブックス) 32, 50頁, 柳澤旭「労働者のアスベスト(石綿)による健康被害と国の責任—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—」山口経済学雑誌63巻5号(2015年) 218頁。

しなかったこと（規制権限不行使）、また「建築基準法」（以下、「建基法」）上の耐火構造等としてアスベスト含有建材を用いた構造を指定・認定したこと等を違法として「国家賠償法」（以下、「国賠法」）1条1項に基づき、賠償請求を行った。(2) 建材メーカーに対しては、「警告表示」をせず、アスベスト含有建材を製造・販売したことが不法行為に当たるとして損害賠償請求訴訟を提起した。この訴訟は、全国の地裁で争われ、五つの高裁判決が出されており、敗訴した国は上告し最高裁に継続中である。

本稿は、高裁五判決の中で最新の判決である「福岡高裁判決」（令和1.11.11判例集未掲載。以下、本判決⑤とする）を対象に、主に労働法学の観点から検討を行なうものである<sup>3)</sup>。以下、事実と判旨の概要を適示した上で（Ⅱ）、各高裁判決との関連で本判決を検討したい（Ⅲ）。

## Ⅱ 事実と判旨

はじめに（Ⅰ）でみたように事案と請求趣旨は、各「建設アスベスト訴訟」に共通するが、今一度、本判決について確認しておく。

### 1 事実の概要

本件、原告・控訴人であるXらは、建設作業に従事していた建築作業従事者本人とその遺族や一人親方等である（原告数54名）。Xらは、業務に際して石綿（アスベスト）を含む建築材料（アスベスト含有建材）によるアスベストじん曝露に因り、石綿関連疾患（石綿肺・肺がん・中皮腫等）に罹患したとして、本人とその相続人Xら（原告・控訴人）が、(1) 被告・国（被告・被控訴人）に対しては、建設作業従事者の曝露防止のために「労働安全衛生法」（以下、「安衛法」）等に基づく規制権限を行使しなかったこと（規制権限不行使）、また「建築基準法」（以下、「建基法」）上の耐火構造等としてアスベスト含有建材を用いた構造を指定・認定したこと等を違法として「国家

3) 全国で争われている「建設アスベスト訴訟」について、その弁護団による、山下登司夫弁護士追悼論集『なくせ！じん肺・アスベスト被害—法廷内外における闘いの軌跡』（2018年、日本評論社）がある。その他に、外井浩志『アスベスト（石綿）裁判と損害賠償の判例集成』（2019年、とりい書房）がある。

賠償法」(以下、「国賠法」)1条1項に基づき、賠償請求を行った。企業に対しては、(2) 被告・建材メーカーYら22社(被告・被控訴人)に対しては、がん原生判明後も「警告表示」せずアスベスト含有建材を製造・販売したこと等が注意義務違反(不法行為)に当たるとして、民法719条1項及び製造物責任法に基づき、損害賠償請求訴訟(建築作業従事者一人当たり各3850万円の損害賠償)を提起した事案である。

原判決(福岡地判平成26.11.7判例集未登載)は、Xらの国に対する請求を建築作業従事者12名に関して一部認容し、その余を棄却し、建築作業7名に関して全て棄却し、被控訴人企業らに対する請求を全て棄却した。敗訴部分を不服とするXらと国のそれぞれが控訴を提起したのが本件である。本判決は、いわゆる「建設アスベスト訴訟」についての高裁判決の五番目の判決である。(下線部は筆者。以下、本稿における下線は同じ)

## 2 判旨(国の責任についての判断(争点1)のみをとりあげる)

### 1. 旧労基法、安衛法に基づく規制権限不行使の違法性

#### 規制権限不行使の違法性の判断基準について(一般論)

「旧労基法、安衛法等の主務大臣であった労働大臣等又は内閣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ったということができ、規制権限の不行使が、具体的事情の下において、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ものとの関係において国賠法1条1項の適用上違法になる」。

### 2. 石綿関連疾患に関する医学的知見の集積状況

(1) 国の規制権限行使の前提となるべき医学的知見が集積したといえる時期は、原審と同じく、石綿症発症については昭和33年3月頃、肺がん、中皮腫発症については昭和47年頃、びまん性胸膜肥厚、良性石綿胸水発症につい

ては昭和47年頃である。

建築作業従事者の石綿関連疾患発症及び国による石綿問題に関する検証の結果に基づいて、「国は、遅くとも昭和50年初め頃までには、被災者らのような石綿粉じん曝露作業に従事する労働者やこれらの作業によって発生する石綿粉じんに間接曝露する労働者が、建築作業現場における屋内作業において、石綿粉じん曝露作業に従事することにより、石綿関連疾患を発症する危険性があることを具体的に認識可能な状況に至っていたものと判断する」。なお、「国は、規制権限不行使が問題とされる場合、その当時、被害の実情が相当深刻であったことが判明していたという事情が重要な要素となる旨主張するが、規制権限が、技術の進歩や医学的知見等に適合して適宜適切に行使される必要があることからすれば、同主張は採用できない」。

### 3. 建築作業現場における建築作業に従事する労働者に対する安衛法に基づく規制権限不行使の違法性

#### (1) 規制権限不行使の違法性判断の基礎となる事実関係

##### (ア) 石綿の管理使用を前提とする規制権限不行使について

昭和50年10月1日の特化則改正時以降、規制権限を行使して、使用者に対して労働者に防じんマスクを使用させることを罰則をもって義務付けるとともに、石綿含有建材（石綿含有量が重量5%以下のものを含む。）への警告表示や建設作業現場（石綿含有量が重量5%以下の石綿含有建材を取り扱う建設作業現場を含む。）における警告表示（掲示）の内容として、石綿によって引き起こされる石綿関連疾患の具体的な内容、症状等の記載、防じんマスクを着用する必要がある旨の記載をそれぞれ義務付けるべきであった。これに加え、石綿関連疾患等に関する特別教育の実施も義務付けるべきであった。なお、規制権限不行使の違法性を認めるべき終期は、防じんマスクを使用させることの義務付けについては、平成7年特化則改正がされる前日である平成7年3月31日である。各警告表示及び特別教育の義務付けについては、平成16年9月30日であると判断する。

### (イ) 防じんマスクを使用させることの義務付けについて

Xらは、屋外作業についても防じんマスクを使用させることを義務付けるべきであった旨主張するが、屋外作業場に従事する場合における石綿粉じん濃度等からすれば、その危険性は高いものとははいえず、この点に関して、国が規制権限行使を怠ったと認めることはできない。

Xらは、平成7年特化則改正後においても、間接曝露する危険がある場合に、防じんマスク着用を義務付けなかった点について規制権限不行使の違法があると主張するところ、「確かに、建築作業従事者について、防じんマスクの着用が必要となるのは、屋内における建築作業現場において石綿含有建材について切断等の作業を行うことによって、建材に含まれる石綿が空気中に飛散するためであるから、これを吸入することにより石綿関連疾患に罹患する危険があるのは直接作業に従事する者に限られるものではなく、当該労働者が石綿含有建材を切断等に従事していなくとも、同じ建築作業現場において建築作業に従事していた場合、切断等によって飛散した石綿を間接的に吸入する危険があることは否定できない。しかしながら、石綿粉じん曝露作業に直接従事しない労働者が石綿を間接的に吸入する危険性は、具体的な作業条件や作業環境によって異なるから、石綿粉じん曝露作業に直接従事する労働者の場合と異なり、使用者に対して、石綿粉じん曝露作業に直接従事しない労働者にまで、一律に防じんマスクを使用させることを罰則をもって義務付けることは相当ではないというべきである」。

以上のとおり、各警告表示や特別教育に係る規制権限不行使は違法であるところ、この点に係る規制権限が行使されることはなかったから、その違法性は、平成15年安衛令改正により、石綿を含有する製品について、その含有する石綿の重量が当該製品の重量の1%を超えるものの製造等を禁止する旨定められ、石綿含有製品の製造、販売が原則として禁止されるまで継続したというべきであって、平成15年改正安衛令施行の前日である平成16年9月30日まで、国の上記規制権限不行使の違法性が継続したものと認められる。

石綿含有建材の製造禁止措置を講じなかった点に関する規制権限不行使の

違法性について、石綿含有建材使用禁止措置を講じなかった点について、国に規制権限不行使の違法があるとはいえない。

#### 4. 労基法適用労働者以外の建築作業従業員に対する責任（判決原文68頁）

##### (1) 安衛法22条等の保護対象

国について安衛法に基づく規制権限不行使の違法性が認められるのは、昭和50年10月1日以降における、①安衛法22条、23条、27条1項に基づく、事業者に対して労働者に防じんマスクを使用させることを義務付ける規制権限の不行使、②安衛法57条に基づく、建材メーカー等に対して石綿含有建材への警告表示を義務付ける規制権限の不行使、③安衛法22条、23条、27条1項に基づく、事業者に対して建築作業現場における警告表示(作業現場掲示)を義務付ける規制権限の不行使、④安衛法59条3項に基づく、事業者に石綿粉じん一般の危険性及び石綿粉じん固有の危険性(発がん性)に関する特別教育実施を義務付ける規制権限の不行使である。

以上の「安衛法22条、23条、27条主項、57条、59条3項の保護対象は、その立法経緯や文言に照らし、飽くまでも「労働者」であると解するのが相当であり、いわゆる一人親方等はこれに該当しないものと判断する。安衛法の保護対象はあくまでも「労働者」であって、いわゆる一人親方はこれに該当するものではない。」。

##### (2) 国賠法における保護の範囲

しかし、「石綿粉じん曝露作業による被害の性格やこれを防止するために行使すべきであった規制権限の内容、石綿粉じん曝露作業を行う建築作業現場における一人親方の作業実態等の本件に特有の諸事情を勘案すると、一人親方が安衛法の保護対象とならないことをもって、直ちに、国賠法上、国による規制権限の不行使が一人親方との関係で違法性がないということとはできないと解するのが相当であって、国が適切に規制権限を行使していれば、被害の発生を防ぐことができたと評価し得るのであれば、一人親方との関係でも国賠法上の違法性を認める余地があるというべきである」。



そして、「①石綿粉じん曝露の危険性は、石綿粉じん曝露作業に直接従事する労働者のみならず、これに直接従事しない労働者を含む、石綿粉じん曝露作業を伴う建築作業現場で働く労働者全体に生ずるものであること、②本件においては、国が規制権限を行使して石綿含有建材や建築作業現場における警告表示や特別教育を義務付けるべきであったと解されるところ、これら警告表示は、いずれも建築現場に持ち込まれた有害物を直ちに認識し、また、当該現場における危険性を認識し得ることで防じんマスクの着用等必要な対応をとることができるようさせるものであるし、また、特別教育についても、これを行うことによって建築現場で石綿が飛散することによる危険性を認識することができるようにすることで、各警告表示と同様に必要な対応をとることができるようにさせるものであって、建築現場における作業環境等に関する規制であるといえ、こうした作業現場における作業環境による規制権限行使によって享受し得る利益は労働者と一人親方とで何ら変わるところはないこと及び建築現場における作業実態としては、労働者と一人親方とで、単なる契約形式の違いがあるのみで、同一場所で同一作業をしているだけであるにとどまらず、建築作業については、請負であったとしても上位の請負者から下位のものに対して指示命令が行われ、下位者にある一人親方がそうした指示とは別に何らかの独自の判断で作業を行い得るものではなく、労働者と同様にその指示命令系統に組み込まれて作業が行われることが当然に予定されていることなどの点に照らせば、国が適切に上記規制権限を行使していれば、一人親方として石綿粉じん曝露作業を伴う建築現場での作業に従事した者についても、労働者の場合と同様に、石綿粉じん曝露による被害の発生を防ぐことができたということができる。上記の点に加えて、石綿関連疾患の深刻さをも勘案すれば、国が、一人親方として上記作業に従事した者に対し、規制権限不行使の違法を理由とする損害賠償責任を負わないと解するのは、正義公平の観点から妥当ではないというべきである」。

してみると、「上記安衛法に基づく規制権限の不行使が違法とされる場合における国賠法上の保護範囲は、一人親方として稼働した者をも含むものと



解するのが相当である」。 (判決原文69-70頁)

## 5 国がXらに対して負う責任及びXらの損害

(1) 国の責任 国が、昭和50年10月1日の特化則改正時以降、防じんマスクを着用させること、警告表示及び作業現場掲示の各義務付け、特別教育の実施について規制権限を行使しなかったことは、国賠法1条1項の適用上違法であると認められる。警告表示及び作業現場掲示の各義務付け及び特別教育の実施に係る規制権限不行使の違法性は、平成16年の安衛令改正の前日(平成16年9月30日)まで継続したから、本件において国が規制権限不行使を理由として国賠法1条1項の責任を負うべき期間は、昭和50年10月1日から平成16年9月30日までの間ということになる(「国の責任期間」)。

したがって、国は、国の責任期間内に、建築作業現場において石綿粉じん曝露作業に従事し、石綿粉じん<sup>1</sup>に直接又は間接的に曝露したことにより石綿関連疾患を発症した労働者や一人親方らに対して国賠法1条1項に基づく責任を負う。

石綿関連疾患発症と国の規制権限不行使との因果関係について、被災者らのうち、国の責任期間外の石綿粉じん曝露期間が一定期間以上ある者についても、石綿関連疾患発症と国の規制権限不行使との間には因果関係があるものと判断する。(判決原文70頁)

## 6 一人親方A(原告番号26)についての判断 <一人親方のケースについての例>

### (1) 石綿粉じん曝露作業に従事した期間

被災者A(昭和16年4月12生まれ)は、第1審被告国の責任期間内において、昭和50年10月1日から平成16年9月30日までの間一人親方として稼働し、29年間、建築作業現場において石綿粉じん曝露作業に従事した。

### (2) Aの石綿粉じん曝露作業の内容

Aは、上記期間中、シャッター工として、建築作業現場において、シャツ

ターを取り付けるブラケットやレールとなる柱を建物の鉄骨、溶接して固定する際等に、石綿吹付け材を鉄骨から剥がす作業を行い、石綿粉じんに曝露した。そして、その期間は、上記の間であったものと認められる。

### (3) 石綿関連疾患の発症、労災認定等

Aは、中皮腫により平成24年8月7日に死亡した。その後、石綿粉じん曝露作業により中皮腫を発症したとして、平成25年3月21日、労災保険の支給決定を受けた。

以上によればAは、国の責任期間のうち、29年間、上記(2)の作業に従事し、中皮腫を発症したものと認められ、その作業内容からすれば、国は、被災者Aに対して国賠法1条1項に基づく責任を負う。

### (4) 包括一律請求に関する慰謝料額の算定について

#### (ア) 基準となる慰謝料額

本件において第1審原告らが慰謝料を請求するに当たり、包括一律請求という枠組みで慰謝料額を算定することが、その損害の性格上許容されるごと及びその場合における労災保険給付等の取扱いについては、原判決のとおりである。

#### (イ) 慰謝料額の基準額

当裁判所も、石綿肺（じん肺管理区分の管理2）で合併症のある場合は1300万円、石綿肺（じん肺管理区分の管理3）で合併症のある場合は1800万円、石綿肺（じん肺管理区分の管理4）、肺がん、中皮腫の場合は2200万円、石綿関連疾患により死亡した場合は2500万円とするのが相当であり、これらにつき10%の弁護士費用を認めるべきであると判断する。

#### (ウ) 第1審被告国の責任の性質を踏まえた修正

労働者に対して建築現場において石綿粉じんに曝露することによって石綿関連疾患に罹患することがないように配慮すべき責任は、労働者に対して労働契約上の安全配慮義務を負担する事業者が第一次的に負うものである。事業者は、国による規制権限行使の有無にかかわらず、労働者に対して石綿粉じ

ん曝露による石綿関連疾患を防止するために有効かつ適切な措置を講ずべき義務を負っており、これは、警告表示（掲示）や特別教育についても同様である。したがって、国の責任は二次的、補充的なものと解するのが相当であると判断する。以上より、国が負う責任は、原審と同様に、それぞれの損害の3分の1を限度とするのが相当である。

(工) 損害額の修正要素 たばこ喫煙の認定と過失相殺（省略）

### Ⅲ 検討

#### 1 「建設アスベスト訴訟」事件の高裁五判決と法的論点

##### (1) 判決の動向と高裁五判決

「建設アスベスト訴訟」は、集団訴訟という形で2008（平成20）年から全国的に提訴されており、国に賠償を命じる初めての判決「首都圏建設アスベスト訴訟」（平成24.12.5判時2183号194頁）が、2012（平成24）年に出された。以来、本件の「建設アスベスト訴訟（福岡）」（福岡高判令和1.11.11判例集未掲載）まで国の責任を認めた判決は11件目となる。これまでに高裁段階において、以下の五判決（高裁五判決）（以下、高裁①～⑤判決として引用する）。これまでの一審判決を含めた「建設アスベスト訴訟」判例において、国の責任を惟一、否定した一判決（高裁①判決の原審①「神奈川アスベスト訴訟」横浜地判平成24.5.24）を除いて、全て「労働者」に対する国の責任を認める内容となっている。

- ①神奈川建設アスベスト事件・東京高判平29・10・27（判タ1444号137頁）
- ②東京建設アスベスト事件・東京高判平30・3・14（LEX/DB25560269）
- ③京都建設アスベスト訴訟事件・大阪高判平30・8・31（判時2404号4頁）
- ④大阪建設アスベスト訴訟事件・大阪高判平30・9・20（判時2404号240頁）
- ⑤九州建設アスベスト訴訟事件・令和1.11.11（判例集未掲載）

##### (2) 高裁五判決における「一人親方等」の判断

(一) 「労働者」に対する国の責任については、これを認める判例法理は確

定したとみることができる。残されている大きな論点（争点）は、「一人親方等」（一人親方および独立自営業者）についても国の責任を認めることができるかという論点である。この点、高裁五判決においても分かれているとみることができる。とくに、**本判決（⑤）**の、一人親方等に対する国の責任を認める論理は、**②③④判決**とは異なる法理を展開していることが特徴である。

上記高裁五判決は、一人親方等に対する国の責任について、**（ア）否定する判決（①判決）**と、**（イ）肯定する判決（②③④⑤判決）**とで二つに分かれ、さらに、**本判決（⑤）**が出されることによって、肯定する（イ）の四判決においてもその法理に違いがあるとみることができる。一人親方等の安衛法適用を肯定する三判決の中で、**④判決**は、安衛法のとらえ方（法解釈）について、新たな法解釈（安衛法の折衷的・二分的解釈）を行なっているとみることができ、この点が、**②**、**③判決**との違いである。

**（二）本判決（⑤）**は、一人親方等に対する安衛法適用を否定する点では、①判決と同様であるが、国の責任を認める点で①判決と異なる。一人親方等に対する国の責任について認める点では、**②③④判決**と同様であるが、それは**②③④判決のように安衛法の解釈適用を媒介とするのではなく、直接的に国の違法責任（国賠法適用上、違法）を一般論（法益論、正義・公平論）を根拠として認めるものである。**この点で、**本判決（⑤）**は、高裁五判決の中で特異な新たな法理を展開していると一応、みることができるのである。

**本判決（⑤）**は、安衛法の解釈によらずに一人親方等への国賠法の適用（賠償）を認めるといっても、国賠法の保護法益（生命、健康）を根拠として一人親方等への国賠法の適用を認める点において、**②③④判決**と共通なものがある。

一人親方等の保護について、**（A）安衛法の解釈・適用によるのか（②③④判決）**、そうではなく、**（B）一人親方等には安衛法は適用されない（安衛法の保護対象ではない）**として国の責任を否定する**（①）**のではなく、**（C）国の違法責任（国賠法適用上、違法）を一般論（法益論、正義・公平論）か**

ら認める**本判決** (⑤) の判断という三つの判断類型が形成されているとみる  
ことができる。この三類型の判断についてどのように見たらよいか、各判  
決の理論的検討のポイントとなる。

### (3) 高裁五判決における判断の三類型

#### (ア) 否定の法理：①判決

安衛法は、労基法と相まって、職場における労働者の安全と健康を確保す  
ることを目的とする(1条)。安衛法にいう労働者は、「労基法9条に規定する  
労働者」(2条2号)と具体的に定義されている。安衛法が、労働者の「危害  
防止基準」として規定するところは、具体的には、安衛法22条(健康障害の  
防止)、55条(健康障害を及ぼす物の製造禁止)、57条(健康障害を及ぼす物  
の表示)、59条(安全衛生教育)等の危害防止措置である。

安衛法における「規制権限の保護の対象者」が、「労基法上の労働者である  
」ことは明らかであり、「労働者とは認められない」者(一人親方等)に  
対して、国は損害賠償責任を負わない。このように①判決は、労基法と安衛  
法の保護対象としては「労働者」であり、労働者でないもの(一人親方等)  
は保護対象とならないという原則論をとる。このレベルで決着をつけた。し  
かし、安衛法の適用が無いことと、国賠法上の責任が無いことが、どのよ  
うに結びつくのか明らかになっていない。

この点、**本判決** (⑤) は、国賠法の適用上、違法であるとして一人親方等  
についての賠償責任を公平・正義の観点から認めた。安衛法の適用を否定し  
つつも、国の責任を認めた点で、①判決とは、大きな違いがある。

#### (イ) 肯定の法理：②判決 ③判決 ④判決 ⑤判決 (本判決)

(一) 東京高裁②判決は、高裁段階で初めて「一人親方等」に対する国に  
対する賠償責任を認めた高裁段階の判決であり、この判決を契機に②、③、  
④、⑤**本判決**と全て「一人親方等」について賠償責任を認める判決がつづく  
こととなる。⑤**本判決**が出されることによって、高裁で争われている「建設  
アスベスト訴訟」は、残る一つの北海道・札幌高裁判決だけとなった。札幌

高判においても一人親方等に対する国の責任を認めることは予測できる。この点で判例法理は、ほぼ確定しているとみてよいであろう。問題は、最高裁に上告されていることから、最高裁は、一人親方等に対する国の責任を認める先にみた四判決の三類型のうち、如何なる法理を採用するのかにある。

## ②判決の論理

安衛法の適用がされる労働者（安衛法2条2）に対し、国が、安衛法22条、23条、27条1項又は57条に基づく規制権限を行使しなかったことは、国賠法1条1項の適用上違法になるものと解される。個々の労働者の「人」としての属性に着目した直接的な強い規制ではなく、「労働環境の保全」という観点から就労「場所」や有害物質という「物」に着目した規制を行う場合には（安衛法23条、57条）、当該労働者以外の者（石綿含有建材を運搬する従業員）も、その効果を受ける。このような労働者以外の者が受け利益は、「まさに労働関係法令が保護すべき利益」そのものであって（安衛法1条）、「当該労働者が受け  
る利益と全く同等の利益である」。

### （二）③判決の論理

事業者、労働者の定義は、安衛法2条2号、3号、労基法9条にあるように、労働大臣の省令制定権限は、基本的には「労働者」のために行使さるべきものと解される。

しかし、仮に、労働者と認められない一人親方等（一人親方及び個人事業主）であっても、「建築現場」において、粉じん作業に継続的に従事していたことには変わりはない（就労状況、就労実体の事実認定）。国が労働者保護のために「石綿粉じん曝露防止対策」としての規制権限を行使することにより、一人親方等も「労働者と同様に、上記規制権限行使により形成された安全な作業環境の下で建築作業に従事するという利益を享受することになる。  
このような労働者以外の者が享受する利益は、安全、すなわち、健康を損ない、生命を脅かす危険の除去という人間の生存に関わるものであるから、これをもって、労働者が上記利益を享受した結果に伴う反射的利益（事実上の利益）に過ぎないとは直ちにいえ」ない。旧労基法、安衛法やこれに基づく

規則等関連法規を考慮すれば、これらの法令は「少なくとも労働者と変わらない時間作業場に所在する者や労働者の家族などの安全を確保するものと解するのが相当である」。法的根拠づけとして、③判決は、工場法13条、旧労基法（第5章 安全及び衛生）42条、安衛法（労基法からの分離独立の立法過程、立法趣旨、第4章の解釈）からの解釈論を展開する<sup>4)</sup>。

### (三) ②判決と③判決の共通性について

②判決と③判決の判断は、その内容と判断方法（法解釈の方法と法理）に違いはない。

両判決とも、旧労基法と安衛法の規定は、「労働者」だけを保護対象とするものではないことについて、戦前、戦後の安全衛生（労災防止）関連法規から根拠づける<sup>5)</sup>。このようなとらえ方は、労基法と安衛法における「労働者」概念は同一である、という労働法の判例・通説の論理からは出てこないものである。この問題は、(1) 新たな労基法（安衛法）における「労働者性」についての解釈論なのか。それとも、(2) 国賠法における「保護法益論」の

4) ⑤判決について、「建設アスベスト訴訟」弁護団の水口洋介弁護士から、判決の翌日に判決原文を送付頂いたことにつき、ここに記して御礼申し上げます。筆者は、「建設アスベスト訴訟」について、本判決が出される前の高裁四判決について、以下の検討を行なっている。柳澤旭「労働条件基準としての『国家』規制の法理—『建設アスベスト訴訟』と対立する高裁判決を対象に—」山口経済学雑誌67巻3・4号（2018年）、同「労働条件基準・労災防止としての労働安全衛生法—『建設アスベスト訴訟』にみる国家規制の法理—」労働法律旬報1930号（2019年）25頁、同「アスベスト被害の国家賠償請求と労働安全衛生法の規制・保護対象—『建設アスベスト訴訟』事件・大阪高判平成30.9.30—」やまぐちの労働2019年6月号4頁。なお、本判決⑤について、橋本陽子「一人親方を含む石綿粉じん曝露作業従事者の国及び企業に対する損害賠償の可否—九州建設アスベスト事件」ジュリスト1541号4頁の解説がある。

近時の行政法学からの検討について以下の文献を参照した。下山憲治「建設アスベストにおける国家賠償責任—4つの高裁判決の検討を中心に—」一橋法学18巻2号（2019年）3頁以下、島村健「建設アスベスト訴訟（京都ルート）控訴審判決」新・判例解説Watch・環境法No.87（2019年）1頁以下、岡田正則「国による石綿建材の指定・認定行為と国家賠償責任」早稲田法学87巻2号（2012年）75頁、同「国家賠償法における反射的利益論—建設アスベスト事件を素材として—」早稲田法学91巻4号（2015年）1頁以下。

5) ②③④判決、特に②判決と戦前の労働法学説について、柳澤「戦前の社会立法と現行法の解釈理論—戦前の立法および理論的遺産とその継承—」山口経済学雑誌67巻5号（2019年）171頁。



問題なのか。また、(3) 労働法（労基法、安衛法）における法益論と国賠法における法益論は異なるのか。労働者と労働者以外の人（労働「場所」における一人親方等、運搬人、通行人、労働者の家族、市民）の生命・健康という人の生存に関わる重要な法益について、労働法と国賠法との関係でどのように法的に把握するのかという法的論点である。労働者および就労者（一人親方等、荷物運送等通行人）に対する「就労環境」（場所）や「有害物質」（物）における「危害防止基準」と、その履行確保（「危害防止措置」）についての「社会的事実」に照らした妥当な合理的な判断が求められることとなる。

#### （四）（ウ）④判決の論理（ア）と（イ）の折衷的・安衛法の二分的解釈法理

①判決と②③判決とが、安衛法は、一人親方等を保護対象とするかについて、明確に対立的な見解（ア：否定、ウ：肯定）を示しており、その根拠は、安衛法の保護対象について、労基法・安衛法の労働者に限定するかどうかの判断に基づくものである。

これに対して、④判決は、安衛法の適用について、（A）労働者にのみ適用があるものと、（B）例外的に、一人親方等に適用がる規定に分ける。（A）22条（事業者・健康障害防止措置）、23条（事業者・就業させる場における生命・健康・風紀の確保措置）、27条1項（20条～25条の事業者が講ずべき措置につき省令で定める）、30条（特定元方事業者の労災防止措置）、31条（注文者の行うべき措置）は、事業者と労働者（労働契約関係）の関係を規制するととらえる<sup>6)</sup>。

（B）55条（危険有害物の製造等の禁止）、57条（危険物の表示）は、一人親方等にも適用がある。このように④判決は、安衛法の規定を適用関係で二分して解釈を行なっている点で、②③判決とも異なる。①判決の原則否定論の法理に接近するとみることができる。

大阪高裁④判決は、「安衛法第5章」については、「保護対象が一人親方等を含む」という論理で、東京高裁②判決及び大阪高裁③判決とは、安衛法の

6) ④判決について、前掲・註4) 柳澤「やまぐちの労働」2019年6月号4頁。

条文の解釈が異なる論理とみることができる。安衛法の1条「目的」規定は、法の全体に通じる目的・趣旨であり、各条文の解釈指針・基準ともなる規定である。これを分断して、(1)労働者にのみ適用するもの、(2)労働者以外にも適用されるものに分けることができるのか。この点で④判決については、安衛法の体系的な解釈とはなにか、ということが問われることとなる。

④判決のとらえ方は安衛法の適用対象の分断的（二分的）解釈とみこともできる。

安衛法の「危害防止基準」の確立、責任体制の明確化等（1条）とは、労働現場における「(危)険」(＝安全)と「健康障(害)」(＝衛生)の防止とを、「危害防止基準」として、一体的に表現している文言（規定内容）である。安衛法の内容について、④判決のように分離することの当否について、なお検討の余地がある。さらに、本判決（⑤判決）のように安衛法の解釈とは関係なく、国の責任を認める論理をどのようにみたらよいのか。

### 3 本判決（⑤判決）の検討—新たな法理展開なのか

#### (1) 本判決の法理

##### (ア) 安衛法の解釈 労働者のみ適用（保護対象）

本判決（⑤）は、安衛法の保護対象は、その立法経緯や文言に照らし、あくまでも「労働者」であって、いわゆる一人親方はこれに該当するものではないとする。まず安衛法の適用対象を画定する。

##### (イ) 国賠法における保護の範囲

そこから、①判決のように、国は労働者でない者に対して、国賠法上の賠償責任を負わないとするのではなく、安衛法の解釈とは異なる別の論理（国賠法における保護の範囲）を用いて、労働者でない者（一人親方等）に対しても国の賠償責任を認める。

すなわち、「建築作業現場における一人親方の作業実態等の本件に特有の諸事情を勘案すると、一人親方が安衛法の保護対象とならないことをもって、直ちに、国賠法上、国による規制権限の不行使が一人親方との関係で違

法性がないということはできない」とする。

そして「国が適切に規制権限を行使していれば、被害の発生を防ぐことができたと評価し得るのであれば、一人親方との関係でも国賠法上の違法性を認める余地がある」として、国賠法の適用の可能性を認める。

#### (ウ) 石綿粉じん曝露の危険性と規制によって受ける利益の共通性

さらに、「①石綿粉じん曝露の危険性は、石綿粉じん曝露作業に直接従事する労働者のみならず、これに直接従事しない労働者を含む、石綿粉じん曝露作業を伴う建築作業現場で働く労働者全体に生ずるものであること、②本件においては、国が規制権限を行使して石綿含有建材や建築作業現場における警告表示や特別教育を義務付けるべきであった」。

作業現場における作業環境による規制権限行使によって享受し得る利益は労働者と一人親方とで何ら変わるところはないこと及び建築現場における作業実態としては、労働者と一人親方とで、単なる契約形式の違いがあるのみで、同一場所で同一作業」をしており、建築作業については、請負であったとしても上位の請負者から下位のものに対して指示命令が行われ、下位者にある一人親方がそうした指示とは別に何らかの独自の判断で作業を行い得るものではなく、労働者と同様にその指示命令系統に組み込まれて作業が行われることが当然に予定されている。(判旨4(2))

#### (エ) 正義公平の観点

以上のことから、「国が適切に上記規制権限を行使していれば、一人親方として石綿粉じん曝露作業を伴う建築現場での作業に従事した者についても、労働者の場合と同様に、石綿粉じん曝露による被害の発生を防ぐことができたということが出来る」。「石綿関連疾患の深刻さをも勘案すれば、国が、一人親方として上記作業に従事した者に対し、規制権限不行使の違法を理由とする損害賠償責任を負わないと解するのは、正義公平の観点から妥当ではないというべきである」。

(オ) 結論として、安衛法に基づく規制権限の不行使が違法とされる場合における国賠法上の保護範囲は、一人親方として稼働した者をも含むものと

解するのが相当である。(判旨4(2))

#### 4 本判決(⑤)とこれまでの四判決(①～④判決)との違いと共通性

##### (1) 本判決の論理と四判決との違い

本判決(⑤)とこれまでの四判決(①～④判決)との違いは、安衛法の解釈の違いにある。安衛法の適用対象は労働者であることを前提としつつも、一人親方等にも適用を認める判決(②③④)と、安衛法の適用を認めない判決(①, ⑤**本判決**)とに分かれる。一人親方等に安衛法の認めない論理と、国賠法上の違法論・責任論との関係、すなわち、安衛法と国賠法との関係をどのように見るのか、という問題となる。

安衛法の解釈問題と国賠法(不法行為による賠償責任)との関係について、A・「アスベスト曝露」作業の危険性(アスベスト関連疾患)については、「労働の場」(作業環境という場所)及びその場での「就労者」(人=労働者、一人親方、荷役人等)に共通する。

B・アスベストによる健康障害=侵害法益(生命・身体・健康)の重要性は、就労の法形式(労働契約、請負、派遣等)を問わずに共通性がある。生命・健康という最重要な法益侵害(不作為の不法行為)を防ぐことは、同じ就労場所(作業場所・空間)で、就労形態の契約形式を問わない就労者に共通の保護法益である。

憲法17条の「何人も」国家の不法行為による権利侵害に対して救済される権利を保障されることの意味は、労働者と一人親方という契約形式を問わずに救済される。国賠法の適用上、違法となるとは、このことを意味するものであろう。

C・国家規制(安衛法上の規制)によって、「アスベスト曝露」作業による健康障害を防ぐことが可能であれば、防止措置・規制権限不行使による法益侵害(健康障害、死亡)についての国の責任は認められる。かりに安衛法の適用がなくても、本件のような建設現場における危険有害物からの就労者の置かれた具体的事情にある場合、国賠法上の違法性は認められる。労働者及

び一人親方等に関わらず「何人も」国賠法による救済は可能である。

以上の点について、安衛法の解釈（②③④、①）から導くのか。それとも国賠法の適用法理（本判決（⑤））から導くのかの違いはある。しかし、①判決を別として、国賠法の適用について、国の不作為（規制権限不行使）による就労者（労働者と一人親方等）の保護法益の重要性、救済の必要性を基礎に法解釈を行なっていることに関して、②③④⑤（本判決）は共通するものがある。

### （3）本判決（⑤）とその意義

本判決⑤は、一人親方等についての国賠法上の責任を認める法理について、これまでの高裁四判決とは異なる法理で判断したこと。安衛法の解釈と国賠法上の違法との関係を一応、切り離しているようにみえる。

しかし判断の内容は、判旨にみるように実質的根拠（法益論、正義・公平論）は、判断方法として、安衛法の解釈適用から一人親方等の適用を認める②③④判決とあまり違いはないともいえる。すなわち、安衛法の解釈を媒介とするアプローチをとるのか、それとも安衛法を媒介としなくてストレートに国賠法適用可能性というアプローチをとるのかの違いであろう。

## 5 まとめ—最高裁へ向けて

アスベスト（および放射線）という個人では到底、対処し難い「危険有害物」による健康障害は、労働の場（場所）、そこでの就労者（人）が労働者であるか、非労働者であるか問わない。安衛法の本来の目的は、基本的・第一義的に、労働関係にある「労働者」の保護にある。しかし、労働者だけを（「非労働者」と区別して）保護するためだけに「危害防止基準」（安衛法1条、膨大な安衛法の全体像と安全・衛生確保体系）は、あるのではない。安衛法の全体的な体系と膨大な法令とを、体系的かつ個別条文に即して、それぞれ具体的にそれぞれの条文を検討することが求められる。

「アスベスト」と「放射線」の危害（危険と健康障害）について、両者の利用に決定的な違い（前者は、前面禁止することができる。後者は有用・不

可欠な放射線であり、これを厳格に管理・利用するという原則)がある。しかし「労働現場」における危険は、同じ場で「働いている人」に共通の危険をもたらす。この事実をもとに、同じ場所で働く人を区別して、「労働者だけを保護」するという安衛法の解釈あるいは国賠法の適用解釈はとり得ないであろう。特に安衛法は、事業主だけでなく、何人も規制対象とする規定(安衛法3条2項, 33条~35条, 37条, 40条, 42条, 44条~44条の2)や公害規制法令との関連についても規定(27条2項)している。このように沿革的・法体系的に、安衛法の解釈を行なったのが②③判決であり、妥当な法理といえることができる。一人親方を区別する①判決は解釈が硬直的であり、また④判決のような限定(二分的解釈)についても、安衛法の体系的解釈としてありえるのかなお検討を要する。

現在、各高裁判決は最高裁に上告されている。四高裁判決におけるその内容が大きく三つに分かれる法理について、憲法に基づく労働条件基準としての安衛法の体系と、国による危害防止義務とその実効性に照らして、三法理のいずれの法理が妥当であるとみるべきか。最高裁は、安衛法を媒介とした法理と、国賠法の適用上、違法であるという法理のいずれの法論理を採ろうとするのか注目される。安衛法と労基法の適用対象は労働者であるという強固な判例・通説が存在していることも無視できないところであろう。

しかし最高裁として、①判決の法理は採り得ないことだけは確かであろう。その理由は、①判決は既に、後続の②ないし⑤判決によって明確に否定され克服されているからである。

#### IV おわりに

(一) このように、高裁五判決、実質的には四判決(②③④⑤)は、理論的に共通する基盤(生命・健康という法益論)に立脚しつつ、法解釈上異なる法理、すなわち、(1)安衛法の解釈論を媒介とした国賠法の適用法理を採るのか、(2)ストレートに国賠法の適用法理のみに限定するのか、に解釈法理の違いがある。そして、一人親方等の賠償を認める肯定法理の四判決にある

共通性は、国賠法の適用上、違法性（賠償責任）があるということについて、アスベストの危険性と一人親方等の保護法益の重要性（生命、身体の健康）を基本に置いて法理を展開していることである。

（二）ここで判例の検討から離れるが、「建設アスベスト訴訟」のもつ重要性について触れておく。高裁五判決を不服とする国の上告について、最高裁の判決が出される前に、国と企業の双方が「和解」という解決方法も十分に考慮に入れることが考えられる。国は、最高裁で更に争うのではなく、アスベスト被害の救済について公的な基金を作り、加害企業と国とで、「全てのアスベスト被害者」に対する救済の仕組みを創ることである<sup>7)</sup>。これこそが、「建設アスベスト訴訟」の本来の目的でもあると思われる<sup>8)</sup>。

（三）また最近になって、裁判とは別に新たな立法や法改正がなされている。「建設工事従事者の安全健康及び健康の確保の推進に関する法律」（2016.平成28年法律111号、施行2017年3月施行）の制定や、全ての建築物についてその解体前に石綿調査を義務化する「大気汚染防止法」の改正案が中央環境審議会で検討されている（2020年1月）。前者は、全ての建設労働に従事する者が対象であり、後者は、安衛法と環境法との関連を考慮した法改正（安衛法27条2項）である<sup>9)</sup>。アスベストによる健康被害から労働者、就労者は勿論、市民の生命健康を守ろうとする立法政策の進展ということが出来る。このようにアスベストによる健康被害について、労働者と非労働者とを区別することは、事実上も法理論上も困難であり不可能なことをこれらの立法は物語っているといつてよい。

---

7) この点について、先例としてフランスのアスベスト被害を含めて「補償基金」システムは参考になろう。原田啓一郎「社会保障と補償基金—フランスの『社会的調整』をめぐる議論を素材として—」河野・菊池古稀記念論集『社会法の基本理念と法政策—社会保障法・労働法の現代的展開—』（2011年、法律文化社）156頁、164頁以下。

8) 佃俊彦「首都圏アスベスト訴訟」前掲・山下登司夫弁護士追悼論集『なくせ！じん肺・アスベスト被害—法廷内外における闘いの軌跡』（2018年、日本評論社）131頁。

9) 中央環境審議会・騒音振動部会石綿防止小委員会「今後の石綿飛散防止のあり方について（答申）」の概要について、環境省HP（令和2年1月24日）。



(本稿は、九州大学社会法判例研究会<2020.2.3>における筆者の報告と議論に基づいて執筆したものである。)

\*河村誠治先生の経済学部定年退職をお祝いするとともに益々の健勝を祈念致します。河村先生とは、湯田温泉の山口大学宿舎(古くてもう存在していないでしょう)における住民として、炎天下で一緒に草取り等をしたことが懐かしく思い出されます。