

**建設作業に従事する労働者の石綿関連疾患の被害につき、安衛法上の規制権限不行使の
国賠責任を肯定した事例**

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所

【裁判年月日】 平成 29 年 10 月 27 日

【事 件 番 号】 平成 24 年（ネ）第 4631 号、平成 22 年（ワ）第 2160 号

【事 件 名】 各損害賠償請求控訴事件（首都圏建設アスベスト神奈川第 1 陣訴訟）

【裁 判 結 果】 変更

【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条 1 項、労働安全衛生法 1 条・2 条 2 号・22 条・27 条・55 条・57 条・
59 条、建築基準法 1 条・2 条 7 号ないし 9 号・90 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449067

事実の概要

神奈川県内で建設作業に従事し、石綿（アスベスト）含有建材による石綿粉じん曝露の結果、石綿肺・肺がん・中皮腫等の石綿関連疾患に罹患したとして、本人とその相続人 X ら（原告・控訴人）が、(a) 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」という）等に基づく規制権限を行使することを怠り、建築基準法（以下、「建基法」という）上の耐火構造等として同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」という）1 条 1 項に基づき、(b) 建材メーカー Y ら（計 43 社：被告・被控訴人）に対しては、がん原性判明後も警告表示せず同建材を製造・販売したこと等が不法行為に当たるとして、民法 709 条・719 条 1 項等に基づき、損害賠償請求訴訟を提起した。

横浜地判平 24・5・25 訟月 59 卷 5 号 1157 頁（以下、「原審判決」という）は、いずれの請求も棄却したため、X らが控訴した。

判決の要旨

原判決変更・一部棄却。

1 国が行うべきであったと X らが「主張する規制内容は、いずれも、それまで社会的有用性が認められて広く使用されてきた建材について、使用禁止も含めて罰則を伴う広範な内容に及ぶものであることから」、前提として、「石綿が……疾患の原因物質であることについて、確実といい得る

程度に医学的知見が形成されていることが必要である」が（原審同様、肺がん・中皮腫につき昭和 47 年頃確立と認定）、「石綿粉じんの曝露量と……発症リスクとの関係については、……規制の内容及び態様に応じて、その必要性を合理的に基礎付ける程度の医学的知見の集積があれば足りる」。

2 (1) 「安衛法の趣旨、目的、……各規定の趣旨等に鑑みると、労働大臣及び内閣の……規制権限は、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、多岐にわたる専門的、技術的諸事情を考慮し、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（……最高裁平成 26 年 10 月 9 日第一小法廷判決参照）」。

「国において規制権限を行使するためには、労働者の安全及び健康に対して生じているリスクを把握し得ることが前提となるが、……石綿関連疾患は、……曝露から長期間経過後に発症することから、リスクが顕在化する前に対処することが求められるところ、……曝露の程度と……発症リスクの大きさ、建築作業現場における……曝露の程度とこれに曝されている集団の規模といったリスク判断に必要な事項について、問題とされる時点において、どの程度把握することが可能であったかが問われるべきである。その際、……国において現実に把握していた事情のみならず、……監督行政の過程で、当然把握可能であった作業の実態や規制の実効性に関する事情も考慮されるべきである。そのうえで、リスクに対する規制の態様に

は種々の選択肢があり得ることから、規制自体がもたらす副次的効果や規制の実効性をも勘案の上、……リスクの大きさととの見合いにおいて、対応の合理性が判断されるべきである。」

(2) 「昭和 50 年代半ば……の状況について、後知恵を排して見たとしても」、①肺がん・中皮腫が石綿肺より低い曝露レベルで発症するとの医学的知見の集積等から、将来的にじん肺を上回る件数の肺がん・中皮腫発症の継続が具体的に危惧され、②建築作業現場の石綿使用量が高水準を維持し、大きな発じん源となる電動工具も飛躍的に普及し、③建築作業での曝露につき、許容濃度を超える測定結果の公表により危険性の認識が形成され、④昭和 50 年の特定化学物質等障害予防規則（以下、「特化則」という）改正（防じんマスクについては、従前の現場への備付け義務に加え、新たに使用状況の監視等に当たる特定化学物質等作業主任者の選任を盛り込んだ）に関する 5 年計画の監督行政により、曝露の実態や改正の不十分さを把握できたことから、「国において、遅くとも昭和 56 年 1 月の時点で、……特化則を改正するなどして、事業者に対して、屋根を有し周囲の半分以上が外壁に囲まれ屋内作業場と評価し得る建築作業現場の内部において、石綿含有建材の取扱い作業及びその周囲での作業に従事させる労働者に呼吸用保護具を使用させることを罰則をもって義務付けるとともに、これを担保するために通達を定めて、石綿粉じん曝露の危険性及び防じんマスクの使用の必要性に関して、石綿含有建材についての表示内容及び石綿含有建材を取り扱う建築作業現場における掲示内容並びに安全教育の内容を改めなかった規制・監督権限の不行使は、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものであったと認められる。」

この違法は、平成 7 年の特化則改正で、屋内外を問わず石綿切断作業等の従事者に呼吸用保護具を使用させる義務が事業者に課されたことにより、同年 4 月 1 日以降解消された。

3 安衛法は、労働基準法（以下、「労基法」という）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し（1 条）、安衛法という労働者を「労働基準法 9 条に規定する労働者」（2 条 2 号）と具体的に定義した上で、「労働者の危険又は健康障害を防止するための措置」（第 4 章章名）として粉じん等による健康障害の防止

を事業者に義務付けるとともに（22 条）、労働者に重度の健康障害を生じる物の製造を禁止し（55 条）、労働者に健康障害を生ずるおそれのある物の譲渡の際の表示（57 条）及び事業者による労働者への安全衛生教育（59 条）を義務付けることから、これらの「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かである」。その該当性は、「必ずしも労務提供の法形式にとらわれることなく、指揮監督下の労働という労務提供の形態及び報酬の労務に対する対償性の実質からみた使用従属関係に着目して判断されるべきであ」り、「かかる観点から労働者と認められない」者との関係では、「国は職務上の法的義務を負担せず、従って、その権限不行使は違法とはならないから、これによる責任を負わない」。

4 建基「法は、具体的な建築物に着目して、その敷地、構造、設備等について、国民の生命、健康及び財産の保護という目的に照らして最低限必要な基準を定めたものと解され」、建設大臣の指定・認定（2 条 7 号ないし 9 号）についても、この「建材を使用した建築物が上記の基準を満たすことになるか否かという点から検討すべきであ」り、「安衛法上の規制権限……と同様の職務上の法的義務を負うとは解されない」。また同法は、建築物の工事に伴う危害の防止措置を施工者に義務付け（90 条 1 項）、その技術的基準を政令で定めるものとするが（同 2 項）、「1 項にいう『危害』とは、当該工事の施工自体により、現場周辺の通行人、隣接する敷地や建築物などに生じるおそれのある危害……と解され」、建築作業従事者の石綿関連疾患は「通常は想定されていない」。

判例の解説

一 建設アスベスト訴訟における位置づけ

本判決は、現在、全国各地で係属中の建設アスベスト訴訟において、初めて高裁の判断が示されたものである。しかも、地裁段階で唯一、国の責任¹⁾を全面否定した原審判決を覆しただけでなく、京都地判平 28・1・29 判時 2305 号 22 頁（京都訴訟）、横浜地判平 29・10・24 裁判所ウェブサイト（神奈川第 2 陣訴訟）に続き一部のメーカー（4 社）の責任も認めた点でも、この訴訟全体の今後の流れを左右する重要裁判例として注目される。以下、判決の要旨に引用した通り、行政法学の観

点から、安衛法・建基法上の規制権限をめぐる公権力責任（国賠1条1項）につき、違法性判断と責任の人的範囲に焦点を絞って検討する。

二 安衛法上の規制権限をめぐる不作為責任

1 違法性判断

政省令の制定改廃を中心とした同法上の規制権限不行使をめぐる違法性判断に当たり、原審判決は、同法の特別法たる鉱山保安法上の省令制定権限の性質として「適時適切性の要請」²⁾を引き出した最三小判平16・4・27民集58巻4号1032頁（筑豊じん肺訴訟上告審判決）を参照していなかったが、本判決は、判決の要旨2(1)の通り、原審判決後になされた最一小判平26・10・9民集68巻8号799頁（泉南アスベスト第2陣訴訟上告審判決）が、筑豊じん肺訴訟上告審判決に依拠しつつ安衛法等につき提示した同様の性質論を明示的に採用する。さらに続けて、適時適切な権限行使の前提となるリスク評価・管理をめぐる解釈指針をも打ち出しており、こうした権限の性質をふまえた判断枠組みの構築が、不作為責任の認容につながったことは間違いがない。また、違法とされた不作為の内容も、建設中の建物の内外に亘る流動的な作業現場におけるアスベスト対策の「基本装備」³⁾として、各訴訟の地裁段階でも共通して認められてきた、防じんマスク使用と警告表示の義務付けに加え、東京地判平24・12・5判時2183号194頁（東京第1陣訴訟）同様、安全教育内容の改訂も含んでおり、警告表示とともに、規制の実効性確保に向けたソフトな情報的手法の活用⁴⁾の重層化を図る点でも注目される。

しかし、具体的な論証過程を辿っていくと、こうした予防的アプローチにそぐわない部分もなお残っている。すなわち、リスク認識可能性をめぐり、上記の判断枠組みの提示に先立つ判決の要旨1は、建基法も含めて問題となった規制権限を一括りにした上で、その行使の前提として肺がん・中皮腫との因果関係に関する医学的知見の確立を要求する。しかし、リスク行政法論の立場からは、泉南アスベスト訴訟において既に、科学的確定性を前提とした対応の機能不全が問題とされていたのであって⁵⁾、このように「各種規制権限の根拠規定の特性とは無関係に医学的知見の確立時の確定を追及し、それを出発点として建設作業従事者に対する危険性を『容易に』認識できたかどうか

を認定する」という、建設アスベスト訴訟の各地裁段階でもみられた検証方法は、「本来あるべき規制権限行使のタイミングを遅らせるだけ」と厳しく批判されている⁶⁾。さらに本判決は、曝露量と発症リスクとの関係についても一定程度の知見の集積を求めており、判決の要旨2(2)①の通り、1972（昭和47）年のがん原性の知見確立後、1981（昭和56）年の作為義務発生までさらに9年ものズレを生じさせる要因の1つとなった。閾値の不存在にまで確定的知見を求めた原審判決に比べれば予防的かもしれないが、想定される被害の重大性・不可逆性を考慮すると、やはり過剰な要求であろう⁷⁾。なおこうした知見水準の根拠として、規制対象の社会的有用性や規制の強度という被規制者との二面関係における事情のみが援用されている点は、「適時適切性の要請」の下で排斥されたはずの経済調和的配慮を裏から招き入れるものとして看過できない。

また④は、国が、建設現場での曝露の実態や、がん原性の知見確立を受けて1975（昭和50）年に改正された特化則の実効性を把握できた時点につき、行政が当時計画していた監督体制を所与として、その期間満了時と認定した。しかし、生命・身体・健康という重大な法益の侵害が想定される事象に対しては、リスク評価に向けて、より高度の調査義務が行政に課されるものと解され⁸⁾、そうした規範的観点から当時の監督行政を検証し直し、さらに早期の把握可能性を追求するのは、「後知恵」には当たらないはずである。

2 責任の人的範囲

建設アスベスト訴訟の特徴として、建設作業従事者の中には雇用関係にない一人親方や零細事業者が多数含まれることから、安衛法上の不作為責任が及ぶ人的範囲が主たる争点とされてきた。原審判決を含む地裁段階では、いわゆる反射的利益論のうち、「個別の行政法規によって保護されていない利益」の享受者につき、職務行為基準説を前提に、当該法規に基づく「職務上の法的義務」が生じないとして違法性を否定する解釈⁹⁾を採用し、安衛法の明記する労基法上の労働者に人的範囲を限定してきた。本判決も、判決の要旨3に先立ち、最一小判昭60・11・21民集39巻7号1512頁（在宅投票制度訴訟上告審判決）を引用した上で、こうした判断を維持している¹⁰⁾。

しかし、学説によれば、作為責任を含めた国賠

判例において、当該法規が一定の利益を直接的に保護しているかどうかは、上記の意味の反射的利益か否かを判断する決め手とはなっておらず¹¹⁾、とりわけ人の生命・身体・健康に対する被害の場合、最二小判平 16・10・15 民集 58 巻 7 号 1802 頁（水俣病関西訴訟上告審判決）のような、「個人の生命等の保護を究極の目的とする法秩序・法体系を踏まえ」、「被害者救済の視点から国賠法の違法性フィルターを介した個別法解釈」が求められる¹²⁾。そもそも安衛法 55 条以下の化学物質規制は、同条の歴史的経緯として、すべての者を規律対象とした黄燐燐寸製造禁止法及び 1972 年改正前の旧労基法 48 条の立法・運用趣旨を引き継ぐものである点が明らかにされているが¹³⁾、本判決は、黄燐燐寸製造禁止法「の主たる目的は、製造工程に従事する労働者が罹りやすい、りん中毒の防止にあ」ったと断定し、こうした指摘をも斥けた。そこには、反射的利益概念自体の国賠への導入を学説¹⁴⁾に躊躇させてきた、個別法の仕組みをふまえずにその保護法益をアプリオリに選別する思考が見て取れ、立論全体としても、結論ありきで法令の規定をなぞっただけの「悪しき『仕組み解釈』」¹⁵⁾との疑いを拭えない。

三 建基法上の規制権限をめぐる公権力責任

同法に関しては、まず耐火構造等の指定・認定をめぐる作為責任が問われてきたが、原審判決は、労基法上の労働者に限らず、「建設作業従事者の生命及び健康への侵害をもたらすことのないよう配慮すべき職務上の法的義務を負う」と解釈し、結論的には義務違反こそ認めなかったものの、学説からは「一つの前進」と評価されていた¹⁶⁾。しかし、本判決は、判決の要旨 4 で、建築「物」に対する消極規制という性格を強調することで、安衛法では認められていた建設現場における労働者保護の側面までも排除しており、二 2 で述べたのと同様にアプリオリな選別の疑いがある¹⁷⁾。また、これらの取消権限の不行使について、学説は「作為起因性の不作為」と位置づけ、行政による指定等の先行行為を通じた危険状態作出を理由に注意義務の高度化を唱えるが¹⁸⁾、こうした行政過程論の見地からの統合的理解は原審判決により一蹴され、本判決も作為責任と特に区別することなく判断している。

一方、工事に伴う危害防止措置の不作為につい

ては、そもそも建築作業従事者が保護対象に含まれるのか曖昧な判示であるが、実務では肯定的に解されている¹⁹⁾。これも含むとすると、本判決も例に挙げる通行人とは工事への関わり方が全く異なる以上、前者に想定される危害を後者と同じ基準で考えられないのは当然であって、想定外と切り捨てず、建築作業従事者の立場にたって、二 2 で述べた生命等の保護を究極目的とする体系的解釈を構築していくことが求められよう。

●——注

- 1) 2016 年までの裁判動向の検討として、下山憲治「関西アスベスト訴訟と国家賠償責任」環境と公害 45 巻 4 号（2016 年）64 頁以下。その後、札幌地判平 29・2・14 判時 2347 号 18 頁（北海道訴訟）及び本文後掲の神奈川第 2 陣訴訟一審判決も国の責任を一部認めた。
- 2) この要請の意義につき、戸部真澄「予防原則と国家賠償」行政法研究 11 号（2015 年）150 頁以下参照。
- 3) 下山・前掲注 1）69 頁。
- 4) 拙稿「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）15 号（2014 年）48 頁。
- 5) 拙稿・前掲注 4）同頁。
- 6) 下山・前掲注 1）66 頁。
- 7) 大阪地判平 28・1・22 判タ 1426 号 49 頁（大阪訴訟）及び福岡地判平 26・11・7（判例集未登載、LEX/DB25505227）（福岡訴訟）は、この点に関する知見の集積状況を問うことなく、1975（昭和 50）年時点で国のリスク認識可能性を導き出した。
- 8) 北村和生「アスベスト国賠訴訟における行政法上の論点」環境法研究 4 号（2016 年）111 頁。
- 9) 北村・前掲注 8）116 頁。
- 10) もっとも X らの労働者性については、判示の通り、個別に実質的判断がなされている（本判決別紙 4 参照）。
- 11) 北村・前掲注 8）117 頁。
- 12) 下山憲治「アスベスト国賠訴訟と規制権限不行使の違法判断に関する一考察」環境法研究 4 号（2016 年）77 頁。
- 13) 下山・前掲注 12）80～81 頁。
- 14) その分布につき、岡田正則「国家賠償訴訟における反射的利益論」早法 91 巻 4 号（2016 年）19～21 頁参照。
- 15) 橋本博之『行政法解釈の基礎』（日本評論社、2013 年）8～9 頁。
- 16) 磯野弥生「首都圏建設アスベスト訴訟判決と国の責任」環境と公害 42 巻 2 号（2012 年）50 頁。
- 17) より精緻な分析として、岡田・前掲注 14）21～26 頁。
- 18) 下山憲治「建設作業従事者の保護と国家賠償責任」法時 84 巻 10 号（2012 年）74 頁。
- 19) 下山・前掲注 18）72 頁。