

建設作業に従事する一人親方等の石綿関連疾患被害につき、安衛法上の規制権限不行使の国家賠償責任を肯定した事例

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和3年5月17日

【事件番号】 平成30年（受）第1447号、第1448号、第1449号、第1451号、第1452号

【事件名】 各損害賠償請求事件（首都圏建設アスベスト神奈川第1陣訴訟事件）

【裁判結果】 原判決一部破棄差戻

【参照法令】 国家賠償法1条、民法719条、労働安全衛生法1条・2条2号・22条・23条・27条1項・57条、特化則38条の3

【掲載誌】 裁時1768号2頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571500

沖縄大学教授 春田吉備彦

事実の概要

X₁ら（原告、控訴人、上告人）は、主に神奈川県内において建設作業に従事し、石綿（アスベスト）粉じんにはばく露したことにより、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被災者（70名）またはその承継人である。本件は、X₁らが、国（被告、被控訴人、上告人）に対し、建設作業従事者が石綿含有建材から生ずる石綿粉じんにはばく露することを防止するために国が労働安全衛生法（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等と主張して、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求めるとともに、建築建材メーカーであるY₁社（被告、被控訴人、上告人）等の6社に対し、Y₁社らが石綿含有建材から生ずる粉じんにはばく露すると石綿関連疾患に罹患する危険があること等を表示することなく石綿含有建材を製造販売したことにより、X₁らが上記の疾患に罹患したと主張して、民法719条の共同不法行為等に基づく損害賠償を求める事案である。

本件の原審（東京高判平29・10・27判タ1444号137頁）は、①労働者については国の賠償責任を認めたが、労働者を雇わずに一人で事業をする事業主である「一人親方等」については、安衛法の保護対象ではないとして国の賠償責任を認めず、また、②一部の建築建材メーカーの賠償責任のみを認めた。本件は、X₁らおよび国ならびにY₁社らの双方が敗訴部分について上告したものである。以下では、国に対する国家賠償責任に焦

点を絞って検討する。建築建材メーカー（Y₁社）の責任については本稿の考察から除外する。

判決の要旨**1 国に対する国家賠償請求について****(1) 不作為の違法の判断枠組み**

「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」として、筑豊じん肺事件最高裁判決・最三小判平16・4・27民集58巻4号1032頁、関西水俣病事件最高裁判決・最二小判平16・10・15民集58巻7号1802頁、泉南アスベスト事件最高裁判決・最一小判平26・10・9民集68巻8号799頁を引用。

「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）、事業者が講ずべき具体的措置を労働省令（平成11年……改正後は厚生労働省令）に委任している（27条1項）。」その趣旨は、「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。」

「主務大臣の安衛法に基づく規制権限は、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、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」として、前掲の筑豊じん肺事件最高裁判決、泉南アスベスト事件最高裁判決を引用。

「安衛法は、労働者に健康障害を生ずるおそれのある物等について、人体に及ぼす作用、貯蔵又は取扱い上の注意等を表示しなければならないとしている（57条）ところ、この表示の記載方法についても、「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となるように指導監督すべきである。」このことは、特定化学物質等予防規則（以下「特化則」）38条の3の本件揭示義務規定に基づく揭示の記載方法に関する指導監督についても同様である。

（2）国の予見可能性

「昭和50年当時の建設現場は、我が国に輸入された石綿の約7割が建設現場で使用され、多量の粉じんを発生する電動工具の普及とあまって、石綿粉じんにばく露する危険性の高い作業環境にあった」こと等から、国が「石綿のがん原性が明らかとなったことに伴い、石綿粉じんに対する規制を強化する必要があると認識していたことは明らかである。」国は、調査を行えば、「屋内建設現場における建設作業従事者にも、石綿関連疾患に罹患する広範かつ重大な危険が生じていることを把握することができた」。

（3）国の規制権限不行使の違法事由

労働大臣は、「昭和50年の改正後の特化則が一部を除き施行された同年10月1日には、安衛法に基づく規制権限を行使して、通達を發出するなどして、石綿含有建材の表示及び石綿含有建材を取り扱う建設現場における揭示として、石綿含有建材から生ずる粉じんを吸入すると石綿肺、肺がん、中皮腫等の重篤な石綿関連疾患を発症する危険があること並びに石綿含有建材の切断等の石綿粉じんを発生させる作業及びその周囲における作業をする際には必ず適切な防じんマスクを着用する必要があることを示すように指導監督するとともに、安衛法に基づく省令制定権限を行使して、

事業者に対し、屋内建設現場において上記各作業に労働者を従事させる場合に呼吸用保護具を使用させることを義務付けるべきであったのであり、同日以降、労働大臣が安衛法に基づく上記の各権限を行使しなかったことは、……労働者との関係において、……著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法である」。

（4）国の違法責任期間（始期と終期）

「平成15年10月16日、安衛令を一部改正し」、「この改正政令は平成16年10月1日から施行された。」この「改正により、石綿含有建材の流通はほぼ阻止されたものと評価」できるから、「規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法である状態は、昭和50年10月1日から平成16年9月30日まで継続し、同年10月1日以降は解消された」。

2 国の責任は、一人親方等の労働者でない者にも及ぶのか

安衛法57条は、「健康障害を生ずるおそれのある物についてこれらを表示することを義務付けることによって、その物を取り扱う者に健康障害が生ずることを防止しようとする趣旨のもの」と解されるのであって、「物を取り扱う者に健康障害を生ずるおそれがあることは」、「安衛法2条2号において定義された労働者に該当するか否かによって変わるものではない。」安衛法57条は、労働者に該当しない者も保護する趣旨のものとして解するのが相当である。

安衛法1条において、「安衛法の主たる目的が労働者の保護にあることは明らかであるが、同条は、快適な職場環境（平成4年法律第55号による改正前は「作業環境」）の形成を促進することを目的に掲げているのであるから、労働者に該当しない者が、労働者と同じ場所で働き、健康障害を生ずるおそれのある物を取り扱う場合に、安衛法57条が労働者に該当しない者を当然に保護の対象外としているとは解し難い。」

「本件揭示義務規定は、特別管理物質を取り扱う作業場という場所の危険性に着目した規制であり、その場所において危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、……その場所で作業する者であって労働者に該当しない者も保護する趣旨のものとして解する」。

「労働大臣は、昭和50年10月1日には、安衛法に基づく規制権限を行使して、石綿含有建材の

表示及び石綿含有建材を取り扱う建設現場における掲示として、石綿含有建材から生ずる粉じんを吸入すると重篤な石綿関連疾患を発症する危険があること並びに石綿粉じんを発散させる作業及びその周囲における作業をする際には必ず適切な防じんマスクを着用する必要があることを示すように指導監督すべきであったというべきところ、上記の規制権限は、労働者を保護するためのみならず、労働者に該当しない建設作業従事者を保護するためにも行使されるべきものであった」。

判例の解説

一 はじめに

全国建設アスベスト裁判は、建設現場で石綿にばく露した元作業員やその遺族ら計約 1200 人が原告となって、全国各地で提起された集団訴訟である。ここでは、安衛法 2 条 2 号で定義された「労働者」でない、一人親方や零細事業者（以下「一人親方等」）との関係において、国の規制権限の不行使が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるのかが、法的論点の 1 つとなった。全国建設アスベスト裁判の高裁レベルの裁判例としては、首都圏建設アスベスト（神奈川 1 陣）事件・東京高判平 29・10・27 判タ 1444 号 137 頁（以下「①裁判」）、首都圏建設アスベスト（東京 1 陣）事件・東京高判平 30・3・14LEX/DB25560269（以下「②裁判」）、京都建設アスベスト（京都 1 陣）事件・大阪高判平 30・8・31 判時 2404 号 4 頁（以下「③裁判」）、大阪建設アスベスト（大阪 1 陣）事件・大阪高判平 30・9・20 判時 2404 号 240 頁（以下「④裁判」）、九州建設アスベスト事件・福岡高判令元・11・11Westlaw Japan 文献番号 2019WLJPCA11116001（以下「⑤裁判」）、首都圏建設アスベスト（神奈川 2 陣）事件・東京高判令 2・8・28 判時 2468 = 2469 号 15 頁（以下「⑥裁判」）がある。これら 6 裁判のうち、②裁判から⑥裁判のいずれもが、一人親方等を国家賠償法上の救済対象と判断した。しかし、①裁判のみは国家賠償法上の救済対象外と判断した。

最高裁は、②裁判・③裁判・④裁判に対しては、国の上告受理申立てを不受理として、一人親方等に対して国の責任を認めた 3 裁判例の原判決は確定していたところ、さらに、最高裁は、①裁判・②裁判・③裁判・④裁判の 4 裁判について、一

人親方等についても国家賠償法上の救済対象となるという統一判断を示している¹⁾。このうち、本稿は、①裁判（以下「本判決」ともいう）を考察対象とする。

二 国の国家賠償責任について

本判決は、国が安衛法に基づく労働監督規制権限を適切に行使しなかったことが著しく合理性を欠く違法なものであるとして、原審が否定した、一人親方等に対しても、国家賠償責任を認めた点に重要な意義がある²⁾。具体的には、一人親方等について、労働監督規制権限にかかわる安衛法上の省令制定権限を行使しなかった不作為を違法と判断して、国の国家賠償責任を導いている。

まず、本判決は、国の規制権限の不行使の違法性の審査については、不作為の違法を認定した、先行する筑豊じん肺事件最高裁判決、関西水俣病事件最高裁判決、泉南アスベスト事件最高裁判決の 3 最高裁判決を踏襲しながら、「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」という判断枠組みを示す³⁾。次に、国の安衛法に基づく労働監督規制権限が違法になる判断基準については、筑豊じん肺事件最高裁判決⁴⁾ および泉南アスベスト事件最高裁判決⁵⁾ を踏襲しながら、本判決も「主務大臣の安衛法に基づく規制権限は、……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である」として、国に対しては、規制基準の適時かつ適切な設定義務があることを指摘する。

そして、本判決は、安衛法を基軸とした、安衛令、安衛則、（安衛則から分離独立した）特化則といった、労働監督規制権限にかかわる労働立法において、国が「できる限り速やかに」石綿含有建材を製造販売する事業主（建材メーカー）に対しては、危険物および有害物の規制としての安衛法 57 条の表示義務（石綿含有建材の包装等への警告表示義務）を義務づけることによって、建設事業主に対しては、特化則 38 条の 3 の掲示義務を義務づけることによって、「適時かつ適切に」規制権限を

行使すべきであったにもかかわらず、これを怠ったとして国家賠償責任を認める。

三 一人親方等の「安衛法上」の位置づけ

本判決の原審を除いた、高裁5裁判は、一人親方等に対する国の国家賠償責任を肯定した。この理論的根拠として、②③④⑥裁判に通底することは、安衛法55条・57条および同法22条の規制については、戦前・戦後を通じた安全衛生法規および労災補償法制から継受された歴史的沿革的解釈と労働実態論があることを指摘する学説がある⁶⁾。この学説は、②③④⑥裁判は、戦前の黄燐燐寸製造禁止法→旧労基法48条→安衛法55条・57条、あるいは戦前の工場法13条→旧労基法42条→安衛法22条という歴史的経過において、労働者以外も規制対象としてきたという歴史的事実に注視する。なお、⑤裁判は、一人親方等は安衛法2条2項の労働者に当たらないとして、安衛法の解釈は回避するものの、「規制権限不行使の違法を理由とする損害賠償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」として、一人親方等への国家賠償責任を肯定する。

本判決が高裁5判決をどのように法理論的に継受・統合するのかが着目されていたところであるが、本判決はその法理論的根拠について、次のように、現行安衛法の枠内で解釈を行った。すなわち、安衛法1条が「快適な職場の形成を促進することを目的」とする点に着目しながら、安衛法57条が義務づける、危険物質である石綿含有建材に関する警告表示義務は「物」の危険性に着目した規制であることを理由として、安衛法22条・23条・特化則38条の3等が義務づける、石綿という危険物質を取り扱う建築現場に関する揭示義務については「場所」の危険性に着目した規制であることを理由として、安衛法2条2項の労働者とともに、労働者に該当しない一人親方等も保護する趣旨であると解して、一人親方等に対する国の賠償責任を認める⁷⁾。同じ空間を共有し、同じように「命」「健康」の危険にさらされる者は労働者でも一人親方等でも平等に救済されるべきという視点に立っている。

アスベスト(石綿)の語源は、ギリシア語の「未来永劫」という言葉にある。毎年、相当数の新たな化学物質が、生み出されており、この中には国民や労働者の「健康」「命」にかかわる未知の

毒物質も、未来永劫、含まれている可能性がある。本判決の示唆する教訓は、労働災害に対する事前予防にかかわる安衛法と実際の労働監督規制権限を行使する国の責任は重いということである。

●—注

- 1) 最高裁4裁判については、遠地靖志「建設アスベスト訴訟最高裁判決」民主法律時報575号(2021年)1頁、谷文彰「建設アスベスト訴訟を通して感じる司法」法民559号(2021年)27頁。
- 2) 本判決を受けて、2021年6月9日、「特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金の支給に関する法律」が国会で成立し、2022年4月1日の施行予定である。
- 3) 「裁量権消極的濫用論」という公務員の規制権限の不行使が著しく合理性を欠く場合にはその不作為は違法となるという考え方であり、この最高裁の立場はすでに確立されたものといえる。この点は、深見敏正『国家賠償訴訟〔改訂版〕』(青林書院、2021年)69頁。
- 4) 筑豊じん肺事件最高裁判決は、法令に基づく処分および省令制定権限の不行使について「適時にかつ適切に行使されるべき」と判断した。
- 5) 泉南アスベスト事件最高裁判決は、「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を適切に行使」すべきと判断した。
- 6) 柳澤旭「労働安全衛生法の保護対象(権利主体)と国賠法の救済対象」山口69巻3=4号(2020年)71頁。また、このような立論は、全国アスベスト弁護団の取り組みが大きい。この点は、山下登司夫弁護士追悼論集刊行委員会編著『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』(日本評論社、2018年)。
- 7) 本判決については、小西康之「労働者でない建設作業従事者との関係における規制権限不行使の国賠法上の違法性」ジュリ1560号(2021年)4頁、中野琢朗「労働大臣が建設現場における石綿関連疾患の発生の防止のために労働安全衛生法に基づく規制権限を行使しなかったことが屋内の建設作業に従事して石綿粉じんにはばく露した労働者との関係において国家賠償法1条1項の適用上違法であるとされた事例ほか」ジュリ1562号(2021年)84頁。柳澤旭「労働安全衛生法の保護対象と国賠法の保護範囲」山口70巻1=2号(2021年)93頁は、高裁4判決の歴史的沿革的解釈と労働実態論が土台となって、最高裁は現行法の安衛法の枠内で解釈を展開したと分析する。水口洋介「建設アスベスト最高裁勝利判決と建設石綿被害給付金法の成立」労働者の権利341号(2021年)70頁は、安衛法57条は「労働者に健康障害を生ずるおそれのある物」、同条23条が事業主に「作業場について……労働者の健康、風紀及び生命の保持のために必要な措置」と「労働者」と明記しているが、これは労働者のみに限定する趣旨ではないと最高裁が例文解釈したと分析する。