

関西建設アスベスト訴訟（京都ルート）控訴審判決

【文 献 種 別】 判決／大阪高等裁判所

【裁判年月日】 平成 30 年 8 月 31 日

【事 件 番 号】 平成 28 年（ネ）第 987 号

【事 件 名】 損害賠償請求控訴事件

【裁 判 結 果】 一部変更、一部棄却

【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条、労働安全衛生法 22 条・23 条・27 条・57 条、建築基準法 2 条 7 号～9 号・90 条、民法 709 条・719 条

【掲 載 誌】 判時 2404 号 4 頁

LEX/DB 文献番号 25561547

事実の概要

石綿関連建築作業従事者である原告らは、石綿粉じんに曝露したことにより石綿関連疾患に罹患したとして、被告・国に対しては、旧労基法ないし安衛法、建基法 2 条 7 号～9 号・90 条に基づき規制権限を行使しなかったことが違法であるとして国賠法 1 条 1 項に基づき損害賠償を求め、被告・石綿含有建材の製造企業らに対しては、石綿粉じんに曝露する相当程度以上の危険性がある石綿含有建材を製造・販売したとして、民法 719 条 1 項前段又は後段の適用若しくは類推適用、あるいは民法 709 条に基づき、連帯して損害賠償をするよう求めた。原告には、労基法・安衛法上の「労働者」と、労働者にあたらぬ一人親方等（一人親方及び個人事業主）が含まれている。

第一審判決¹⁾は、労働者との関係で国の規制権限不行使の違法を認めたが、一人親方等の請求は棄却した。企業に対する請求については、一連の建設アスベスト訴訟において初めて企業の責任を肯定した。これに対し、本判決は、労働者との関係のみならず、一人親方等との関係でも、国の規制権限不行使を違法と認め、原審で請求が棄却された原告らを含めて全ての原告の請求を一部認容した（認容額も、原判決と同額かそれを上回る）。企業の責任についても肯定した。本稿では、国家賠償請求にかかる部分のみを扱う。

判決の要旨**1 労働者に対する規制権限不行使の違法性**

国が、安衛法に基づく以下の規制権限を行使し

なかったことは、国賠法 1 条 1 項の適用上、違法である。(1) 石綿吹付作業者の関係では、昭和 47 年 10 月 1 日から昭和 50 年 9 月 30 日までにつき、送気マスクを着用させることを義務付けなかったこと。(2) 建設屋内での石綿切断等作業の関係では、昭和 49 年 1 月 1 日から平成 16 年 9 月 30 日までにつき、防じんマスクの着用の義務付け及び集じん機付き電動工具の使用の義務付けをしなかったこと。(3) 屋外での石綿切断等作業の関係では、平成 14 年 1 月 1 日から平成 16 年 9 月 30 日までにつき、集じん機付き電動工具の使用を義務付けなかったこと。さらに、前記 (1)～(3) それぞれの時期において、建材メーカーに対する警告表示の義務付け及び事業者に対する警告表示（掲示）の義務付けを行わなかったこと。

2 一人親方等に対する規制権限不行使の違法性

一人親方等の就労実態に鑑みると、国が労働者保護のために石綿粉じん曝露対策としての規制権限を行使することにより、労働者と認められない一人親方等も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。そして、労働安全衛生法令及びその立法経過をみると、労働現場で生じる危険や健康障害について、労働者以外の者の保護をも念頭に置いていると解される規定があり、作業場において一般的な効果を有する規定は、一人親方等についても、その安全を図る趣旨と解される。労働者以外の者が享受するような利益は、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）にすぎないものとはいえず、国賠法 1 条 1 項の適用上、法律上保護される利益にあたる。

もっとも、国が事業者に対し、事業者と雇用関

係があるとはいえない一人親方等についてまで、防じんマスクないし送気マスクの着用や集じん機付き電動工具の使用を義務付けるべきであったとはいえないから、このような個々の「労働者」に着目した規制権限の不行使は、一人親方等との関係では違法とはいえない。他方、就労環境という「場所」や有害物質という「物」に関する規制権限の行使については、一人親方等と労働者が享受する利益は同等の内容をもっており、建材メーカー及び事業者に対する警告表示の義務付けにかかる規制権限の不行使は、労働者にあたらぬ一人親方等との関係でも違法というべきである。

3 建基法に基づく規制権限不行使の違法性

建基法2条7号ないし9号は、建物構造の耐火性能等を定めることにより、建物の居住者・利用者・所有者・周辺住民等の生命・身体・財産を保護することを目的としており、建物の施工過程における建築作業従事者の生命・身体・財産の保護を目的としてはおらず、上記規定に基づく指定・認定行為等が、建築作業従事者との関係で国賠法1条1項の適用上、違法になることはない。

同法90条は、建築現場において発生する物理的な作用による種々の危険に対する防止措置を定めるものであり、建築作業従事者が石綿粉じんに曝露することによる危険に対する措置を念頭に置いた規定とは解されない。

4 国の責任割合

国の責任は、「建材メーカーの（共同）不法行為に基づく損害賠償責任とは別個独立の責任」であるが、労働者が石綿関連疾患を発症しないように配慮すべき責任を負うのは、第一次的には雇用者及び建材メーカーであることから、国の損害賠償義務は、損害の公平な分担の見地から、損害額の3分の1を限度とする。

判例の解説

一 建設アスベスト訴訟にかかる諸判決

本件と同種の訴訟に関しこれまで出された裁判例としては、①横浜地判平24・5・25訟月59巻5号1157頁、②東京地判平24・12・5判時2183号194頁、③福岡地判平26・11・7LEX/DB25505227、④大阪地判平28・1・22判タ1426号49頁、⑤本件の原判決、⑥札幌地判平29・2・14判時2347号18頁、⑦横浜地判平

29・10・24裁判所HP、⑧東京高判平29・10・27判タ1444号137頁（①の控訴審）、⑨東京高判平30・3・14裁判所HP（②の控訴審）、本判決、⑩大阪高判平30・9・20判時2404号240頁（④の控訴審）がある。

二 労働者に対する安衛法等に基づく規制権限不行使の違法性

1 他の判決との共通点

労働者に対する安衛法等に基づく規制権限に関しては、①を除く全ての判決が権限不行使の違法性を認めている。上記の各判決において、権限の不行使が違法と認められたものとしては、(a) 防じんマスク等の呼吸用保護具の着用義務付け、(b) 集じん機付き電動工具の使用義務付け、(c) 事業者に対する作業場における警告表示（掲示）の義務付け、(d) 建材メーカーに対する警告表示の義務付け、(e) 安全教育の義務付け、(f) 石綿含有建材の製造禁止措置がある。

①を除く全ての請求認容判決において共通して権限不行使の違法が認められているのは、(a)(c)(d)であり、本判決もこれらの権限を行使しなかったことが、国賠法1条1項の適用上違法であると判示している。

2 本判決の特徴

原判決及び本判決の意義としては、第1に、(b)(c)(d)の規制に関し、屋外作業者等との関係で初めて規制権限不行使の違法を認めた点が挙げられる。第2に、送気マスクの着用の義務付けを認めた判決も、原判決及び本判決の他にはない。第3に、(a)に加えて、(b)の権限不行使の違法を認めたのも、初めてのことである。第4に、本判決においては、(a)(c)(d)のいずれについても、権限不行使が違法とされた時期（始期）が、他の請求認容判決よりも早期に設定されている。

他方、他の判決で権限不行使の違法が認められているが、本判決においては認められていないものとしては、次の点がある。第1に、上記(f)の規制に関し、④及び⑩は、石綿含有製品の製造を平成7年ないし平成3年までに禁止するべきであったとしたが、本判決を含むその他の判決は、石綿含有製品製造規制の不実施について違法とは認めていない。第2に、②⑧は、労働者に対する安全教育の実施を義務付けるべきであったとしたが、本判決を含むその他の判決は、安全教育の

不実施を違法とは認めていない。

三 一人親方等に対する安衛法等に基づく規制権限不行使の違法性

1 裁判例

⑨・本判決・⑩を除く前掲の諸判決は、旧労基法及びその一部を引き継ぐ安衛法は、使用者と労働者の間に使用従属関係があることを踏まえ、最低限の労働条件を保障するために制定されたものであり、安衛法等の保護対象は「労働者」に限られているから、「労働者」に該当しない一人親方等との関係で安衛法等に基づく規制権限の不行使が違法とされることはない、という考え方にたつ。

他方、⑨・本判決・⑩は、一人親方等との関係で安衛法等に基づく規制権限の不行使を違法と認めている。もっとも、各判決の論理には、次のような相違がある。まず、本判決は、安衛法に基づく規制には、防じんマスクないし送気マスクの着用や集じん機付き電動工具の使用の義務付けといった、個々の「労働者」に着目した規制と、事業者や建材メーカーに対する警告表示の義務付けといった、就労環境という「場所」や有害物質という「物」に関する規制とがあるところ、後者については、一人親方等も保護の対象とするものであるとし、後者の規制権限の不行使は、一人親方等との関係でも違法であるとした。

これに対し、⑨は、「労働者」ではない一人親方等は、安衛法上の保護対象ではないとしつつ、一人親方等の利益が「国賠法1条1項の適用上」保護される利益に含まれるか否かを検討する。そして、安衛法上の「場所」及び「物」に着目する規制に関しては、就労場所に一定時間滞在する労働者以外の者も、「労働者に対する規制を通じて間接的にではあるが、必然的に当該規制の効果」を受けることになるのであるから、労働者以外の者がこのような快適な作業環境から受ける利益は反射的利益にすぎないとはいえない、とする。

⑩も、一人親方等は、安衛法の直接の保護対象ではないとする。しかし、安衛法55条・57条の規制の効果は労働者以外にも及ぶこと、55条は同法の他の規定と由来が異なること、原告らの作業期間には労働者である時期とそうでない時期が含まれていること、55条・57条は作業者の生命・健康に直接かかわる面があることなどを指摘し、「違法性の前提となる職務上の法的義務の有無の

問題と国賠法の保護範囲の問題とは表裏の関係にある」という原則が一切の例外を許さないとは解されない、などとして、「物」に関する規制（建材メーカーに対する警告表示の義務付け及び石綿含有建材の製造規制）については、その不実施が一人親方等との関係で違法となる、と判示した²⁾。

2 検討

⑨⑩は、一人親方等は安衛法の直接の保護対象ではないとしつつ、一人親方等の利益は国賠法1条1項の適用上保護される利益にあたるのであるが、国賠法1条1項の違法とは、「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背」することをいう、とする判例の立場（最判昭60・11・21民集39巻7号1512頁）を前提とすると、安衛法上の保護義務が及ばない一人親方等について、なにゆえ安衛法上の権限の不行使が違法となるのか、論理が必ずしもはっきりしない。これに対し、本判決は、「場所」及び「物」に関する規制は、「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保護する趣旨を含むものと解する」ので、⑨⑩のような論理の不明確さは免れている。

本判決のような安衛法の解釈については、安衛法は、個別の規定毎に保護対象が異なるということは想定していない、という批判もある（②参照）。しかし、仮に、安衛法は、一人親方等、労働者以外の主体を保護対象としていない、という解釈を採用したとしても、国には、労働者と同様の危険状態にある一人親方等の生命・健康にも配慮した措置をとる職務上の注意義務がある、と考えることは可能であると思われる³⁾。安衛法に基づく「労働者」を保護するための規制によって一人親方等の生命・健康を保護できる場合には、安衛法に基づく権限行使により、安衛法に基づく規制を用いて一人親方等を保護できない場合には、安衛法の権限行使に代わるそれと同等の措置（行政指導義務、それが実効的でないならば立法義務）により一人親方等を保護する義務があると考えべきであり、以上のような職務上の法的義務は、安衛法の解釈からも導かれうるが（本判決）、その本質は、生命・健康という法益が危険にさらされている場合に、私人との関係で国が果たさなければならない保護義務にほかならない。

四 建基法に基づく規制権限不行使の違法性

本判決は、③④⑤⑦⑨と同様、国土交通大臣（建設大臣）による耐火構造等にかかる指定・認定について定めた建基法2条7号～9号は、建築作業従事者の生命・身体等の保護を目的としておらず、建設大臣等は建築作業従事者との関係で規制権限を行使する義務を負わないとした（①は反対）。また、本判決は、①⑤と同様、同法90条は、物理的な作用による危険の防止措置を定めた規定であり、石綿粉じん曝露の防止措置を念頭に置いたものではないとする（②～④、⑥～⑩も、建築作業従事者に生じる固有の危害は想定されていないとする。④⑩は、さらに、建築作業従事者の生命・健康は保護対象ではないとする）⁴⁾。前者の点に関しては、本件のような作為起因性の不作為責任（建基法2条7号～9号に基づき石綿含有建材を指定・認定し、それを抹消しなかったこと）が問題となっている場合には、「危険管理責任型」というより「直接打撃型」⁵⁾に近く、根拠規定の保護範囲は問題にならないのではないと思われる。

五 国の責任割合

国賠請求を認容した②～⑨と本判決は、いずれも国の責任の範囲を3分の1に制限している。これに対し、⑩のみは、国の責任範囲を損害額の2分の1としている。⑩（及びその原審④）は、他の判決と異なり、石綿含有建材の製造等の禁止にかかる規制権限の不行使を違法と判断しているが、⑩は、「有害物の製造禁止は、……国の規制権限の行使が労働者に対して直接影響を及ぼす場面」であるなどとしており、この点が国の責任をより広く認めた理由であろうと思われる。

規制権限不行使にかかる国賠請求が認容された場合の国の責任範囲について、判例の結論は事案により様々であるが⁶⁾、（加害者たる被規制者が別に存在しているという意味で）国の責任が「間接的、かつ二次的なもの」（本判決）であるということは、国の責任を制限することの独立の理由にはならない⁷⁾。国の責任は、「〔被規制者の不法行為責任とは〕別個独立の責任であり、かつ被災者らに対する直接の責任であるから、……規制権限不行使の不法行為と相当因果関係の認められる全損害を賠償する責任があるというのが基本」（本判決）である。本判決は、責任を限定する要因として、規制をしても全損害を回避できたとははいえないこと、

一定程度の規制権限を行使しており権限不行使が違法とされる範囲は一部であったことを挙げ、国の責任を3分の1に限定している。前者の点については、被規制者の法令不遵守の可能性をやや安易に責任限定の根拠の一つとしているように思われる。後者の点については、判決の認定する違法時期が特に屋内作業との関連では相当長いこと、また、そもそも石綿禍は国の政策による作為起因性の不作為によってもたらされたものであること（前述四）からすると、本判決の結論は、過大な責任制限であるように思われる。

●——注

- 1) 京都地判平28・1・29判時2305号22頁。久末弥生「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）19号41頁参照。
- 2) ⑨や本判決と異なり、「場所」に関する規制（作業場における警告表示の義務付け）は、一人親方等を保護対象としていないと解しているようであるが、その理由について詳しい説明はない。
- 3) そのような考え方については、拙稿「アスベスト国賠訴訟における反射的利益論」高木光先生退職記念『法執行システムと行政訴訟』（弘文堂、2020年刊行予定）の参照を乞う。
- 4) 以上のような解釈に対しては、批判がある。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70頁、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」早法87巻2号75頁参照。
- 5) 遠藤博也『国家補償法（上巻）』（青林書院新社、1981年）377頁以下参照。
- 6) 泉南アスベスト訴訟第1陣第一審（大阪地判平22・5・19判時2093号3頁）は、企業と同じ範囲で国の責任を認めているが、第2陣第一審（大阪地判平24・3・28判タ1386号117頁）は、国の責任範囲を3分の1とし、同控訴審（大阪高判平25・12・25訟月61巻6号1128頁）は、それを2分の1としている。アスベスト以外の事案では、たとえば、筑豊じん肺訴訟では、国の責任範囲は3分の1（福岡高判平13・7・19判時1785号89頁）、水俣病関西訴訟では、4分の1（大阪高判平13・4・27判時1761号3頁）とされている。福島第一原発事故による避難者等が提起した国賠訴訟においては、国の責任範囲を2分の1とするものもあるが（福島地判平29・10・10判時2356号3頁）、国の責任は対外的には制限されないとするものの方が多い（前橋地判平29・3・17判時2339号4頁、京都地判平30・3・15判時2375＝2376号14頁等）。
- 7) しかし、②⑤⑥⑨は、この点のみを責任制限の理由として挙げる。