

環境省石綿健康被害救済小委員会ヒアリング（2022.12.20）

石綿健康被害救済制度のあり方

石綿被害救済制度研究会共同代表

吉村良一（立命館大学名誉教授）

森裕之（立命館大学教授）

1. 制度発足以来（とりわけこの数年）の石綿被害救済に関する大きな変化

2005年のクボタショック以降、アスベスト被害について、国や企業に対する損害賠償請求訴訟が相次いで提起された。職業ばく露によるアスベスト被害については、国や企業の責任を認める裁判例が集積し、その結果、当該訴訟の原告以外の被害者の救済も大きく進んでいる¹。

- ① 工場労働者等に対する国の責任を認めた最高裁判決と訴訟上の和解による救済
- ② 建設作業員に関する建設アスベスト訴訟における国と建材メーカーの責任の肯定、建設アスベスト給付金制度による救済
- ③ 使用者（企業）の安全配慮義務違反による損害賠償

多くの裁判例が、1958年ないし1960年頃以降、使用者として、労働者の石綿粉じんばく露対策を怠った企業の責任を認めている。被告企業は、石綿製品の製造・加工業はもちろん倉庫業、運送業、建設業、造船業、電力、自動車、鉄鋼、化学プラントなどあらゆる産業に及んでいる。すでに裁判例が集積し、一定の賠償水準が明確になっていることから、訴訟外の交渉ないし訴訟上和解によって、一定数の被害者が救済されていると考えられる。また、既述のとおり退職後に発症した場合も対象とした企業内上積み補償制度を確立している企業もある。

しかし、職業ばく露以外の石綿健康被害の救済は不十分である。石綿救済法による救済については、労災補償との格差が指摘されてきたが、その格差は解消されておらず、その結果、アスベストをあつかう労働者が作業衣等に付着したアスベストにばく露する家族ばく露や、アスベスト製品の製造加工現場から周辺に広がった環境ばく露の被災者等の救済は不十分なままである。職業ばく露による健康被害についても、建設アスベスト訴訟の判決によって「一人親方」へ救済が認められる等の改善はあるが、裁判が起こせない、あるいは、裁判上の証明に困難を抱える被災者が多数存在する。

このような変化と、それにもかかわらず存在する問題点を踏まえて、今日の段階で、あら

¹ 参考資料の、伊藤明子「アスベスト被害に対する『責任』－裁判例における到達点－」環境と公害 50 巻 4 号（2021 年）掲載論文参照（ただし、ここでは、建設アスベスト訴訟の最近の動きは取り上げられていない）。

ためて救済制度のあり方を検討すべきである。

2. 新たな制度に向けて―「責任」を踏まえた救済制度へ

(1) 基本的考え方

「環境政策はまず環境被害の責任を明確にして、防止策や救済策を考えねばならない」とされる²。特にアスベスト被害の場合、前述のように、国やアスベスト関連事業者の法的責任を認める判決も多数蓄積されてきていることから、現行の制度のような「行政的な救済措置」ではなく、「責任」を基礎に（「見舞金」ではなく）被害者の権利を回復するための制度を構想すべきである。

ただし、その場合の「責任」とは、法的責任（賠償責任）に狭く限定する必要はない。後述のような多様な「責任」に応じた費用負担による制度が考えられる。「責任」概念を公害・環境問題の多様化に対応して多様化・豊富化させ、それを費用負担原理に結びつけていくという方向をとるべきである。アスベスト被害についても、多様な「責任」の性質と内容・程度に応じた費用負担のあり方を構築していくことが必要となる。

(2) 多様な「責任」

アスベスト被害救済の仕組みを考える場合、以下のような多様な「責任」が問題となる。

① 法的責任（民事責任）

この責任のポイントは過失（予見可能性を前提とした注意義務違反。ただし、一定の場合には無過失責任も求められる）と因果関係であり、因果関係については、原則として個別的因果関係が要件となるが、民法 719 条 1 項ないしその類推による立証責任の転換がなされる。なお、訴訟では個別的因果関係が求められるが、救済制度においては集団としての原因者の行為と集団としての被害が結びつけば、当該集団の「責任」を前提とした制度を考えることも可能である。

② 法的責任に準ずる責任

危険な物を製造したり危険な行為を行い、同時に、そのことにより利益を得ているものが、予見可能な被害を防止しなかったことにより発生する責任である。東京大気訴訟判決が認めた「社会的責務」（具体化・特定化された社会的責任）がこれにあたる。

*東京地判平 14・10・29（判例時報 1885 号 23 頁）は、（賠償責任を認めなかったものの）

「被告メーカーらには……大量に製造、販売する自動車から排出される自動車排ガス中の有害物質について、最大限かつ不断の企業努力を尽くして、できる限り早期に、これを低減するための技術開発を行い、かつ、開発された新技術を取り入れた自動車を製造、販売すべき社会的責務がある」としており、同時に、被告メーカーらは、遅くとも昭和 48 年頃には

² 宮本憲一「環境被害と責任論」環境と公害 36 巻 3 号（2007 年）2 頁。

「膨大な数の自動車が集中し、集積する本件地域の幹線道路である本件各道路において、その自動車交通量の更なる増大に伴い、その沿道地域に自動車排出ガスによる局所的な大気汚染が発生する可能性が高いこと、その沿道地域に居住する住民等が、これに暴露することにより気管支ぜん息等の呼吸器疾患に罹患するおそれがあることについて、予見することが可能であった」と述べている。そこでのポイントは、ぜん息等の被害発生が予見可能であったことと、なすべき責務が有害物質低減技術の開発等と具体的なものであることである。したがって、そこでの社会的責任は、社会的存在としての企業体が社会に対して負う一般的な社会的責任に解消できない「具体化・特定化された責任」であり、法的責任に近い（法的責任に準ずる）ものである。東京大気汚染訴訟では、患者の医療費に関する東京都の救済制度が作られ、そこに自動車メーカーも抛出することになったが、このような判決の考え方が、一つの根拠となっている。

この責任のポイントは被害発生の予見可能性（ただし、健康被害の発生レベルの抽象化された被害発生の予見可能性で良い。また、予見のための調査・研究義務が問題となる）と防止のための義務（何をすべきか）が具体化されていることである。

③ 社会的責任

現行石綿健康被害救済法の一般抛出については、「すべての事業主等が事業活動を通じて石綿の使用による経済的利得を受けていることに着目し、報償責任の観点から負担を求めることとしたもの」とされているが、ここでの事業者がアスベストから得ている「経済的利得」は一般的抽象的なものであり、法的責任としての無過失責任を根拠づける報償責任（そこでの「利益」は、例えば、危険な物を製造・販売して利益を得るといった具体的なもの）とは異なり、一種の社会的責任（わが国で事業を営んでいる以上、広く普及したアスベスト製品によって、何らかの「利益」を得ているはずであり、だとすれば、その結果に一定の「責任」を負う）であり、このような意味での社会的責任も救済制度における費用負担を考える場合（現行石綿健康被害救済法の一般抛出金がそうであるように）、問題となる。

④ 「公的ないし政策的責任」

国の場合、建設アスベスト訴訟や泉南アスベスト国賠訴訟で認められた法的責任（国家賠償法上の責任）のほかに、国民の負託にこたえて、その生活や健康を守るという立場から、アスベスト被害の発生を防止し、国民の健康等を守る、あるいは生じた被害については救済制度を確立し迅速かつ適正な救済をはかるという「公的ないし政策的責任」を負っている。アスベスト被害については、ばく露から健康被害の顕在化までに時間がかかるため、原因者が明らかにならなかつたり、顕在化した時点ではすでに原因者が存在しなくなっているという場合もあることから、その場合に被害者を救済する上での国の責任は重い。

(3) アスベスト被害における「責任」主体

【前提】

1. ばく露の連続性

アスベスト被害に対する「責任」を考える場合、「ばく露の連続性」が重要である。アスベストにばく露する形態としては、a 労働関連ばく露（職業ばく露、労働者の家族ばく露等）、b 生活ばく露（石綿工場等の近隣・周辺地域でのばく露、吹付建物ばく露等）、c 一般環境ばく露（原因が特定または追跡できないばく露）といった多様なものが考えられるが、これらの各ばく露形態には、労働関連ばく露が生活ばく露、さらには一般環境ばく露に広がるといった連続性があることである。したがって、a に対する対策が b や c の防止につながる（逆に言えば、a における怠慢が b や c の拡大をもたらした）のであり、a における対策の怠慢を指摘する判決は同時に、b や c における怠慢を指摘しているとも言えるのである。このことは、a において「責任」を負う関与主体の「責任」は、そこにまで拡張したものと考える余地があることを示している。

2. 危険物に関与する者の調査・研究義務

アスベストは被害が顕在化するまでに時間がかかることなどから、その危険性について、一般国民はもちろん、アスベスト含有建材を取り扱う建設作業等においても、容易に認識できず、被害防止措置をとれないという特質がある。

この点、特に国は、調査等による情報をほぼ独占的に有している。また、アスベストは、使用が生活のあらゆる面に及んでおり社会全体での取り組みが必要といった特徴があるので、その危険性について国の調査・研究による解明と情報開示の持つ意味合いが大きい。さらに、国は、アスベスト含有建材の使用を推進してきた。これらの点から見て、国としては、アスベストの危険性について調査し研究する義務がある。さらに、ばく露の連続性から見て、かりに労働現場での危険性が明らかになってくれば、それが一般環境を含め、他の行政分野においても規制や禁止の必要がないのかといった調査・研究義務が生まれる。

原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売（輸入）事業者には、自己が取り扱い国内市場に流通させる製品の危険性について調査・研究を行い、その危険性が明らかになれば、製品が流通・消費過程で被害を発生させないように、警告・表示（さらには製造・販売や輸入の中止）等を行うべきである。そして、国や製造・販売（輸入）事業者の調査・研究によりアスベストの危険性が明らかになれば、アスベスト製品を使用する事業者にも、少なくとも、一定時期以降、自社が使用するアスベスト製品について、消費者や利用者（建設作業等を含む）との関係で、その危険性を調査・研究すべき義務が生じる。

i) 国の「責任」

労働安全衛生行政については、泉南アスベスト国賠訴訟や建設アスベスト訴訟等で、法的

責任（国家賠償法2条の規制権限不行使による責任）が認められている（①の責任）。他の行政分野においても、国民の健康を守るための国の調査・研究義務を前提にすれば、①の責任ないし（少なくとも）②の責任は認められる。労働安全衛生分野でアスベストの危険性が認識可能になれば、（ばく露の連続性から見て）他の行政分野でも、少なくとも調査・研究は行うべきであった。アスベスト製品の普及を推進した国としては、建設省（国交省）、通産省（経産省）などの関係機関の連絡調整をはかることや、内閣（例えば、アスベスト問題に関する関係閣僚の会合等）の調整の下、政府が一丸となって取り組むべき課題と位置付けることも可能であった。さらに、国民の負託にこたえて国民の健康を守るという④の「**公的でないし政策的責任**」も重大である。

ii) 事業者の「責任」

a. 原料アスベストの生産・輸入事業者やアスベスト製品の製造・販売（輸入）事業者の「責任」

多くの被害を発生させたアスベスト含有建材のメーカーについては、市場シェアの大きい一部のメーカーの責任が訴訟においても認められてきており（①の責任）、その他の建材メーカーも、個別的因果関係立証の困難さから賠償責任が裁判上確立するには至っていないが、それらのメーカーが製造販売した建材が何らかの程度において建設現場のアスベスト飛散に寄与したことは否定しがたいので、①の責任（少なくとも**集団的な①責任**）は肯定されよう。なお、建材メーカーの責任が認められたのは建設作業員との関係だが、ばく露の連続性から見て、建材メーカーは、自らが製造・販売する製品の安全性について調査・研究し、その危険性を警告表示すべき義務がある（**建設作業員以外の被害についても、少なくとも②責任を負う**）。さらに、建材メーカーは、アスベスト建材の製造・販売により利益を得ている（本来の意味での報償責任）。他の原料アスベストの生産やアスベスト製品の製造・販売事業者も同様に考えてよい。また、輸入業者も、同様に考えられよう。

b. アスベスト製品の使用事業者の「責任」

国や製造・販売（輸入）事業者の調査によりアスベストの危険性が明らかになっていけば、アスベスト製品を使用する事業者にも、少なくとも、一定時期以降、自社が使用するアスベスト製品について、消費者や利用者（建設作業員を含む）に警告すべき義務、さらには、アスベスト製品を回避する義務が発生するとは言えるのではないか。また、これらの事業者は、アスベスト製品の使用によって利益（現行石綿健康被害救済法の一般拠出における一般的抽象的な利益異なる具体的な利益）を得ている。

（4）考えられる制度の骨格（費用負担のあり方を含む）

現行の石綿健康被害救済制度では、アスベスト被害者の救済は不十分なものとどまっております。それを、上記の「責任」基準に照らして改革することは、喫緊の政策課題となって

いる。以下では、これまでに示した「責任」に基づく新しい制度の骨格について提起する。

2で整理した「責任」の考え方を現行制度に当てはめれば、特別拠出金は、「石綿の使用量、指定疾病の発生の状況その他の事情を勘案して」特定の事業主から徴収するものであり、「法的に準ずる責任」ないしそれに近いものと見ることができる。これに対し、一般拠出金は、前述(2)にいう「社会的責任」に類似したものであるとみなすことができる。なお、この一般拠出金の根拠を「報償責任」と説明する向きもあるが、これは、(例えば、危険な物を製造・販売して具体的な利益を得る者が責任を負うという意味での)法的責任としての報償責任とは異なり、一種の社会的責任(わが国で事業を営んでいる以上、広く普及したアスベスト製品によって、何らかの「利益」を得ているはずであるので一定の費用を負担するという意味での)であり、ここでは「一般的報償責任」と位置づけている。

この間に確定してきた法的責任等を踏まえた石綿健康被害救済制度の拡充は次のようになる。まず、救済に必要な財源は、単なる「見舞金」から「責任」に基づく救済へと転換されるため、補償的性格を強めることから総額として大きくなる。この総額に基づいて、拠出金は各責任主体に割り当てられなければならない。

法的責任(個別的責任・集団的責任)の下に置かれる事業主および国は「特別拠出金」を拠出し、法的責任に準ずる責任を担う場合には「特別拠出金」に準じた「準特別拠出金」を支払う。これは現行の特別拠出金が拡大されたものであると同時に、当該責任の範囲に包摂される各種事業主および国も負担することが求められる。「準特別拠出金」の負担は、労働関連ばく露、生活ばく露、一般環境ばく露の領域を広くカバーするという現在の石綿健康被害救済制度の性格が踏まえられている。「一般拠出金」は現在の一般的報償責任をベースにしている。

さらに国は、現行の事務費等を負担している公的ないし政策的責任を継続しつつ、この間の法的責任の認定を踏まえて、調査・研究を含む労働安全衛生行政の拡充の観点から責任の範囲を拡大することも検討されるべきである。

【参考資料】

石綿被害救済制度研究会(共同代表:下山憲治(一橋大学教授(当時。現在は早稲田大学教授)・行政法)、名取雄司(中脾腫・じん肺・アスベストセンター所長)、村山武彦(東京工業大学教授・リスク管理論)、森裕之(立命館大学教授・財政学)、吉村良一(立命館大学名誉教授・民法/環境法))「石綿(アスベスト)被害救済のための『新たな』制度に向けての提言」2021年12月