

建設アスベスト訴訟最高裁判決 の概要

北河 隆之 KITAGAWA Takayuki

弁護士・琉球大学 名誉教授

最高裁判所第一小法廷は、令和3年5月17日、建設アスベスト訴訟に関する4件の判決を言い渡した。横浜訴訟、大阪訴訟、東京訴訟、京都訴訟の各上告審判決である。これにより、①国と建材メーカーの損害賠償責任が肯定され、②国の責任期間は昭和50年10月1日～平成16年9月30日までとされ(石綿吹付作業との関係では昭和47年10月1日から昭和50年9月30日まで)、③一人親方(個人事業主)に対する責任も肯定された一方で、④屋外作業員に対しては国及び建材メーカー双方について責任が否定された。これら4判決の重要ポイントを本稿で整理する。

はじめに

石綿(アスベスト)は、肺線維症(じん肺)、肺がん、悪性中皮腫の原因になることが知られている。石綿による健康被害は、発症までの潜伏期間が長く、悪性中皮腫は20～50年、じん肺は15～20年といわれている。アスベスト被害の態様は様々であるが、大きく、①石綿製品の製造加工等を行う工場の作業等に従事した労働者に健康被害が発生する工場型と、②石綿を含有する建設資材により建設に従事した作業員に健康被害が発生する建設型とがある。

工場型のリーディングケースとなったのが、同じ最高裁第一小法廷から平成26年10月9日付で言い渡された二つの判決^{*1}である(泉南アスベスト訴訟)。これにより、労働大臣が労働基準法に基づく省令制定権限を行使して罰則をもって石綿製品製造工場等に局所排気装置を設置することを義務付けなかったことは、国家賠償法1条1項の適用上違法であるとされた。

さらに、最高裁第一小法廷は、令和3年5月17日付で、建設型のアスベスト被害について、①横浜訴訟上告審判決(裁判所時報1768号2頁)^{*2}、②大阪訴訟上告審判決(裁判所時報1768号20頁)、③東京訴訟上告審判決(裁判所時報1768号23頁)、④京都訴訟上告審判決(裁判所時報1768号17頁)を言い渡した。

本稿では、これら4判決の重要ポイントを整理しておくことにする。

1. 横浜訴訟上告審判決

1.1 事案の概要

本件は、建設作業に従事し、石綿粉塵に曝露したことにより、石綿肺、肺がん、中皮腫等に罹患したと主張する被災者ら(相続人を含む)が、①国に対し、建設作業従事者が石綿含有建材から生ずる石綿粉塵に曝露することを防止するために国が労働安全衛生法(安衛法)に基づく規制権限を行使しなかった違法があると主張して、国家賠償法(国賠法)1条1項に基づく損害賠償を求めるとともに、②建材メーカー6社に対し、建材メーカーが石綿含有建材から生ずる粉塵に曝露すると石綿関連疾患に罹患する危険があること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本件被災者らが上記疾患に罹患したと主張して、不法行為に基づく損害賠償を求めた事案である。

1.2 国の規制権限の不行使と国賠法1条1項に基づく損害賠償責任

(1) 判例の準則

国賠法1条1項の適用につき、「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」という見解は、確定判例となっており*3、今回の建設アスベスト訴訟でも踏襲されている。

(2) 安衛法に基づく(厚生)労働大臣の規制権限の不行使の違法性

ア 建設アスベスト訴訟では安衛法に基づく労働大臣の規制権限の不行使が問題となった。最高裁は、労働大臣は、石綿に係る規制を強化する昭和50年の改正後の特定化学物質等障害予防規則(特化則)が施行された同年10月1日には、安衛法に基づく規制権限を行使して、通達を发出するなどして、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掲示として、石綿含有建材から生ずる粉塵を吸入すると石綿肺等の重篤な石綿関連疾患を発症する危険があること、石綿含有建材の切断等の石綿粉塵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防塵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、屋内建設現場における建設作業に従事して石綿粉塵に曝露した労働者との関係において、安衛法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国賠法1条1項の適用上違法であるとした。なお、原審(東京高判平成29年10月27日判例タイムズ1444号137頁)では、昭和55年12月31日以前の国の安衛法に基づく規制権限の不行使は著しく不合理なものとはいえないとしていた。

イ 規制権限の不行使の違法はいつまで継続したかという点につき、最高裁は、平成16年9月30日(製品の重量の1%を超える石綿を含有する物の製造等を禁止する改正安衛法の施行日の前日)までの規制権限の不行使を違法であるとした(原審は、改正特化則が施行された平成7年4月1日以降は違法状態が解消されたとしていた)。結局、昭和50年10月1日から平成16年9月30日までの間の規制権限の不行使が違法と判断されたことになる。

なお、最高裁判決では明記されていないが、京都訴訟上告審判決の原審である大阪高判平成30年8月31日判例時報2404号4頁では、国の責任期間は、石綿吹付作業との関係では昭和47年10月1日から昭和50年9月30日までとされており、後述の建設アスベスト給付金制度でも採用されている。

(3) 労働者の定義に当てはまらない一人親方・個人事業

主との関係

ア 規制権限の根拠を安衛法に求めるとなると、安衛法2条2号で定義された「労働者」とは認められない一人親方・個人事業主との関係が問題となる。安衛法2条2号は、労働者とは「労働基準法第9条に規定する労働者(同居の親族のみを使用する事業又は事務所を使用される者及び家事使用人を除く。)をいう」と定義し、労働基準法第9条は、「この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所(以下「事業」という。)に使用される者で、賃金を支払われる者をいう」と定義しているからである。

イ この点につき、原審は、「労働者」と認められない者との関係では、安衛法に基づく規制権限の不行使は国賠法1条1項の適用上違法とはならないとしていたが、最高裁は、「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で政令で定めるものの譲渡等をする者が、その容器又は包装に、名称、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旨を定めている。同条は、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で解されるのであって、上記の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、当該者が安衛法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」とし、労働大臣の安衛法に基づく「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というべきである」とした。

1.3 建材メーカーに対する不法行為に基づく損害賠償請求について

(1) 建材メーカーの責任

建材メーカーが、石綿含有建材を警告表示なく販売し、流通させたことが不法行為に当たるかという問題については、発症原因となった建材がどの製品か特定できないことを理由に否定されてきたのであるが、最高裁第一小法廷による令和3年1月28日付の4つの決定*4により、不法行為責任が認められた。本判決もこれを前提とするものである。

(2) 民法719条1項後段の共同不法行為の意義と成立要件

ア 複数の建材メーカー間における民法719条1項後段の共同不法行為の成否が問題となる。民法719条1項後段の共同不法行為の意義と成立要件については見解が分かれていたが、本判決は、次のように判示した。

「民法719条1項は、『数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたときは、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。共同行為者のうちいずれの者がその損害を加えたかを知ることができないときも、同様とする』と規定するところ、同項後段は、複数の者がいずれも被害者の損害をそれのみで惹起し得る行為を行い、そのうちのいずれの者の行為によって損害が生じたのかが不明である場合に、被害者の保護を図るため、公益的観点から、因果関係の立証責任を転換して、上記の行為を行った者らが自らの行為と損害との間に因果関係が存在しないことを立証しない限り、上記の者らに連帯して損害の全部について賠償責任を負わせる趣旨の規定であると解される。そして、同項後段は、その文言からすると、被害者によって特定された複数の行為者の中に真に被害者に損害を加えた者が含まれている場合に適用されると解するのが自然である。仮に、上記の複数の行為者のほかに被害者の損害をそれのみで惹起し得る行為をした者が存在する場合にまで、同項後段を適用して上記の複数の行為者のみに損害賠償責任を負わせることとすれば、実際には被害者に損害を加えていない者らにのみ損害賠償責任を負わせることとなりかねず、相当ではないというべきである。

以上によれば、被害者によって特定された複数の行為者のほかに被害者の損害をそれのみで惹起し得る行為をした者が存在しないことは、民法719条1項後段の適用の要件であると解するのが相当である。」

イ この点につき、原審は、被害者が特定した複数の加害者以外には加害者となり得る者が存在しないことは民法719条1項後段の適用の要件ではないとしていた。原審は、本件被災者のうち、石綿粉塵の少量の曝露によっても発症し得るとされている中皮腫に罹患した被災者に係る損害賠償請求については、本件のように石綿粉塵への曝露に関わった加害者が多数存在し、これらの者の加害行為を原因とする石綿粉塵への曝露の方が、自らの加害行為を原因とする石綿粉塵への曝露よりも曝露量が大きいことを証明したとしても、民法719条1項後段の推定を覆せないとする、明らかに衡平を失するというべきである。そこで、上記の被災者らに係る石綿曝露量全体との関係で、本件ボード三種(石綿含有スレートボード・フレキシブル板等)を製造販売した企業らの「集団的寄与度」(3分の1とされた)を定め、これに応じた割合的責任の範囲内で、民法719条1項後段を適用して連帯責任を負担させるのが相当であるとした。

ウ これに対し、本判決は、被害者によって特定された複数の行為者のほかに被害者の損害をそれのみで惹起し得る行為をした者が存在しないことは、民法719条1項後段の適用の要件であるとしたが、「本件においては、被害者保護の見地から、上記の同項後段が適用される場合との均衡を図って、同項後段の類推

適用により、因果関係の立証責任が転換されると解するのが相当である」として、結論において原審の判断を是認した。

エ 原審は、中皮腫以外の石綿関連疾患に罹患した被災者に係る損害賠償請求について、本件ボード三種が本件被災者らの作業する建設現場に到達したことは認められるが、それのみで中皮腫以外の石綿関連疾患を発症させるものであったとは認められず、他に加害者となり得る者が存在することも明らかであるから、被告ら民法719条1項後段の類推適用によって損害賠償責任を負うことはないとした。原審は、このような場合、被告らは、民法709条に基づき、各被告の損害発生に対する寄与度に応じた割合による分割責任を負うと解するのが相当であり、本件ボード三種のマーケットシェアも考慮すると、寄与度は被告Y1については10%、被告Y2及びY3についてはそれぞれ3%であるとした。

エ これに対し、本判決は、マーケットシェアが本件被災者らの石綿関連疾患に発症に与えた程度にそのまま反映されるものとはいえないとし、中皮腫以外の石綿関連疾患に罹患した本件被災者らに対しても、中皮腫に罹患した本件被災者らに対するのと同様の損害賠償責任を負うと解するのが相当であるとして、被告らは民法719条1項後段の類推適用により、中皮腫以外の石綿関連疾患に罹患した本件被災者らの各損害の3分の1について連帯して損害賠償責任を負うとした。

オ なお、原審は、石綿を含有する吹付け材を製造販売する企業は、吹付け作業の従事者及び周囲の者等の安全性を確保するために必要な警告を行う義務を負うとし、その具体的内容の一つとして、吹付け作業終了後に吹付け場所で作業を行う者も防じんマスクを着用する必要があることについて明確に情報提供すべきであるとしたが、販売先を系列化して石綿を含有する吹付け材の施工の安全性を確保する態勢を採っていた被告については、元請建設業者の側に安全配慮義務の履行の契機となる情報は伝達されていたと評価されるとして、防じんマスク着用の必要について情報提供をした事実を認定することなく、吹付け作業終了後に吹付け場所で作業を行う者との関係で警告義務違反があったとはいえないと判断した。

これに対し、最高裁は、販売先を系列化して石綿を含有する吹付け材の施工の安全性を確保する態勢を採っていたことから、直ちに元請建設業者の側に安全配慮義務の履行の契機となる情報が伝達されていたと評価することはできないし、仮に、安全配慮義務の履行の契機となる情報が伝達されることがあったとしても、そのことをもって、明確に上記の情報提供がされたということはできないとした。

(3) 製造販売業者の危険表示義務の範囲

石綿含有建材の製造販売業者の危険表示義務は誰に対して負うのかという問題がある。原審は、この点につき、建物の工事において、一旦使用された石綿含有建材に後から作業をする者に対しては、上記表示義務を負わないと判断したが、本判決は、当該義務は、当該建材を建物に取り付ける作業等のような当該建材を最初に使用する際の作業に従事する者との関係においてのみ負担するものではなく、「当該建材が一旦使用された後に当該工事において当該建材に配線や配管のため穴を開ける作業等をする者に対する関係においても負担するものと解するのが相当である」とした。その理由は、建物の工事の現場において、上記の危険があることは、石綿含有建材に付された上記の表示を契機として、当該工事を監督する立場にある者等を通じて、一旦使用された石綿含有建材に後から作業をする者にも伝達されるべきものであるところ、そもそも、上記の表示がされていないならば、当該工事を監督する立場にある者等が当該建材に石綿が含有されていること等を知る契機がなく、上記の危険があることを伝達することができないからである。

2. 京都訴訟上告審判決

2.1 事案の概要

本件は、屋外建設現場における石綿含有建材の切断、設置等の作業に屋根工として従事し、石綿粉塵に曝露したことにより、中皮腫に罹患したと主張するAの相続人が、①国に対し、建設作業従事者が石綿含有建材から生ずる石綿粉塵に曝露することを防止するために国が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と主張して、国賠法1条1項に基づく損害賠償を求めるとともに、②建材メーカー2社に対し、石綿含有建材から生ずる粉塵に曝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Aが中皮腫に罹患したと主張して、不法行為に基づく損害賠償を求めた事案である。

2.2 屋外建設作業従事者に対する損害賠償責任

原審(大阪高判平成30年08月31日判例時報2404号3頁)は、各種の測定結果に基づき、国は、平成13年中に屋外建設作業従事者に石綿関連疾患に罹患する危険が生じていることを認識できたから、平成14年1月1日から平成16年9月13日までの間、国が規制権限を行使しなかったことは屋外建設作業に従事する者との関係にお

いても違法であるとしたが、最高裁は、国は屋外建設作業に従事する者に石綿関連疾患の罹患する危険が生じていることを認識することができたということではできないとして、屋外建設作業に従事する者との関係において国の損害賠償責任を否定した。

また、原審は、建材メーカーも平成13年中に屋外建設作業従事者に石綿関連疾患に罹患する危険が生じていることを認識できたから、平成14年1月1日から平成15年12月31日(当該建材の販売が終了した日)までの期間に表示義務違反を認めたと、最高裁は、同様に危険性の認識可能性を否定し、屋外建設作業に従事する者との関係において建材メーカーの損害賠償責任も否定した。

3. 大阪訴訟上告審判決

3.1 事案の概要

本件は、(屋内で)建設作業に従事し、肺がん罹患したと主張するA、Bの相続人が原告となり、①原告X1が、国に対し、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と主張して国賠法1条1項に基づく損害賠償を求め、②原告X2らが、建材メーカー1社に対し、石綿含有建材から生ずる粉塵に曝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、屋外建設現場における石綿含有建材も切断、設置等の作業に従事していたBが肺がん罹患したと主張し、不法行為に基づく損害賠償を求める事案である。

3.2 判決要旨

原審(大阪高判平成30年9月20日判例時報2404号240頁)は、①屋内建設作業従事者について「労働者」に該当しない事業主であることを理由に国の損害賠償責任を否定し、②屋外建設作業従事者について建材メーカーの損害賠償責任を肯定した。

これに対し、最高裁は、①労働大臣の規制権限を不行使は、「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設現場」の内部で建設作業に従事して石綿粉塵に暴露した者のうち、安衛法2条2号において定義された「労働者」に該当しない者との関係においても、国賠法1条1項の適用上違法であるとし、他方、②屋外建設作業に従事する者が屋内作業場と同程度に高濃度の石綿粉塵に曝露し続けるということではできないから、建材メーカーは、自らの製造販売する石綿含有建材を使用する屋外建設作業に従事する者に石綿関連疾患に罹患する危険が生じていること

を認識することができたということではないとして、建材メーカーの責任を否定した。

4. 東京訴訟上告審判決

4.1 事案の概要

本件は、建設作業に従事し、石綿粉塵に曝露したことにより、石綿肺等の石綿関連疾患に罹患したと主張する者(相続人を含む)が、建材メーカー42社に対し、建材メーカーが石綿含有建材から生ずる粉塵に曝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本件被災者らが上記疾患に罹患したと主張して、不法行為に基づく損害賠償を求める事案である。

4.2 判決要旨

問題となったのは、特定の被告が製造販売した石綿含有建材が特定の被災者の作業する建設現場に相当回数にわたり到達していたとの事実(建材現場到達事実)の立証手法である。原告は、国交省及び経産省により公表されているデータベース、弁護士による独自調査の結果、市場占有率(シェア)、本件被災者の供述等から立証する手法を採用した。

原審(東京高判平成30年3月14日裁判所時報1768号23頁)は、本件立証手法により建材現場到達事実が立証され得るとはいえないとしたが、最高裁は、被告らが本件立証手法による認定を妨げる立証活動をしない場合には、そのことも踏まえて、建材現場到達事実を推認することは可能であり、本件立証手法は相応の合理性を有し、これにより特定の石綿含有建材について建材現場到達事実が立証されることはあり得るといふべきであるとした。

5. 基本合意書の締結と建設アスベスト給付金制度の創設

建設アスベスト訴訟最高裁判決を契機として、令和3年5月18日、国と建設アスベスト訴訟原告団・弁護団との間で、建設アスベスト訴訟に係る「基本合意書」が締結された。その内容は、①令和3年5月17日以前に提訴された係属中の訴訟事件について、国は、裁判上の和解が成立することを条件に、被災者に対し、病態等の区分に応じて550万円から1300万円の和解金を支払い、建設アスベスト訴訟全国弁護団会議に解決金30億円を支払う、②令和3年5月17日時点で未提訴の被害者に対する補償制度を設立し、裁判上の和解と同水準の給付金を支給するというものである。

令和3年6月9日には、議員立法により、「特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律」が成立した。給付金は、独立行政法人労働者健康安全機構に「特定石綿被害建設業務労働者等給付金等支払基金」を設け、特定石綿被害建設業務労働者等認定審査会の審査結果に基づき、そこから支払われる。基金へは国が約4000億円拠出するが、建材メーカーの基金への拠出は未定である。

- *1 第一陣訴訟判決(判例タイムズ1408号44頁)、第二陣訴訟判決(民集68巻8号799頁)である。
- *2 評釈として、小西康之・ジュリスト2021年8月号(1560号)4頁。
- *3 本判決も引用する最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁(筑豊じん肺訴訟)、最判平成16年10月15日民集58巻7号1802頁(水俣病関西訴訟)、最判平成26年10月9日民集68巻8号799頁(泉南アスベスト訴訟)。
- *4 4つの決定は、いずれも上告棄却・上告不受理決定であるが、これにより建材メーカーの不法行為責任を肯定した原判決がいずれも確定した。