

〔論 説〕

## 建設アスベスト補償基金制度について

渡 邊 知 行

- 一、はじめに
- 二、最高裁判決の到達点と課題
- 三、既存の補償・救済制度
- 四、公害健康被害補償制度と市場占有率責任
- 五、建設アスベスト補償基金制度
- 六、今後の課題

### 一、はじめに

2008年5月以降、建設作業の現場で使用するアスベスト含有建材から飛散する粉塵に曝露されて、中皮腫などの石綿関連疾患を発症した作業従事者らは、東京、横浜、大阪、京都、福岡、札幌において、建材メーカーら及び国に対して損害賠償を求めて提訴し、下級審判決が集積されてきた。これまでの判決として、①横浜地判平成24年5月25日訟月59巻5号1157頁（神奈川1陣第一審判決）、②東京地判平成24年12月5日判時2183号194頁（東京1陣第一審判決）、③福岡地判平成26年11月7日（九州1陣第一審判決）、④大阪地判平成28年1月22日判タ1426号49頁（大阪1陣第一審判決）、⑤京都地判平成28年1月29日判時2305号22頁（京都1陣第一審判決）、⑥札幌地判平成29年2月14日判時2347号18頁（北海道1陣第一審判決）、⑦横浜地判平成29年10月24日（神奈川2陣第一審判決）、⑧東京高判平成29年10月27日判タ1444号137頁（神奈

## 建設アスベスト補償基金制度について

川 1 陣控訴審判決)、⑨東京高判平成 30 年 3 月 14 日 (東京 1 陣控訴審判決)、⑩大阪高判平成 30 年 8 月 31 日判時 2404 号 4 頁 (京都 1 陣控訴審判決)、⑪大阪高判平成 30 年 9 月 20 日判時 2404 号 240 頁 (大阪 1 陣控訴審判決)、⑫福岡高判令和元年 11 月 11 日 (九州 1 陣控訴審判決)、⑬東京高判令和 2 年 8 月 28 日判時 2468・2469 号 15 頁 (神奈川 2 陣控訴審判決)、⑭東京地判令和 2 年 9 月 4 日 (東京 2 陣第一審判決) がある。

⑧⑨⑩⑪の首都圏及び関西の 1 陣控訴審判決は、第一審原告ら及び被告らの双方から最高裁に上告受理の申立てがなされたところ、⑨東京 1 陣判決、⑩京都 1 陣判決、⑪大阪 1 陣判決について、第一審被告国の上告申立てを不受理とする決定がなされて、労働者、一人親方及び中小事業主に対する国の賠償責任が確定し、また、⑩京都 1 陣判決、⑪大阪 1 陣判決について、第一審被告建材メーカーらの上告申立てを不受理とする決定がなされて、メーカーらの賠償責任が確定した。

2021 年 5 月 17 日、最高裁は、⑧神奈川 1 陣判決、⑨東京 1 陣判決、⑩京都 1 陣判決、⑪大阪 1 陣判決について、上告を受理した争点について判断して、建材メーカーら、国が賠償責任を負う法的根拠などを判示して、上告を棄却し、あるいは、原判決を破棄して高裁に差戻す判決を言渡した。

同年 6 月 9 日、国の賠償責任に関しては、議員立法によって「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」(建設石綿給付金法)が成立した。所定の石綿関連疾患に罹患した労働者、一人親方及び中小事業主に対して、国によって、所定の給付金が支給される制度が整備され、1 年以内に施行されることになった。

同月 16 日、建設アスベスト訴訟全国連絡会は、基金制度への参加を拒否している建材メーカーらに対して、基金への参加を要求する声明を出した。

筆者は、首都圏及び関西の 1 陣控訴審判決 (⑧⑨⑩⑪) が言渡された段階で、建材メーカーらの責任について考察する論稿の執筆に着手した。その成果として、2019 年、成蹊法学 90 号・91 号に「建設アスベスト訴訟における建材メーカーの責任 (1) (2・完)」、2020 年、吉村良一先生古稀記念論文集『現代市民社会における法の役割』(日本評論社)に「建設アスベスト訴訟における建材メーカーの警告表示義務」を公表した。2020 年には、これらの論稿に基づいて、共同意見書「建設アスベスト訴訟におけ

る共同不法行為論」(淡路剛久、吉村良一、石橋秀起、渡邊知行)、建材メーカーの過失責任に関する意見書を最高裁に提出した。さらに、2021年3月、建設アスベスト訴訟全国連絡会による、衆議院第一議員会館における「建設アスベスト補償基金制度をめざす院内シンポジウム」において、「民法学の立場から本件『基金制度』について」講演した。

本稿では、これまでの論稿の考察を踏まえながら、2021年5月の最高裁判決の到達点と課題を踏まえて(二)、既存の補償・救済制度の問題点を考察したうえで(三)、公害健康被害補償制度やアメリカ法の市場占有率責任を参照しながら(四)、建設アスベストの事案の被害者を公平かつ迅速に救済するために、補償基金制度について検討する(五)。

## 二、最高裁判決の到達点と課題

最高裁は、①民法719条1項後段の類推適用の要件・効果、②市場シェアによる適格性の証明、③屋外作業による曝露に関する警告表示義務、及び④警告表示義務の相手方の範囲について判示した<sup>(1)</sup>。本項では、これらの最高裁の判断について、到達点を明らかにして、その課題を提示する。

### 1 民法719条1項後段の類推適用の要件・効果

⑩京都1陣判決及び⑪大阪1陣判決は、石綿関連疾患の種類によるアスベスト粉塵が疾患を発症させる惹起力の程度を問わずに、民法719条1項後段が類推適用されると解した。

これらの判決に対して、⑧神奈川1陣判決は、中皮腫については、「加害行為が単独惹起力を備えるか否か必ずしも明らかでなく、加害行為の寄与度が不明の場合と同様に」、「被災者の全体的な曝露量との関係で、主要曝露建材を製造・販売した企業らの集団的寄与度を定め、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」と解した。他方、中皮腫以外の石綿関連疾患については、第一審被告らの製造販売行為に単独惹起力がないので、原告らが加害者の一部しか特定しておらず、同項後段を適用できないので、民法709条の「原則どおり、各社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」と解していた。

最高裁は、民法719条1項後段の趣旨及び要件を明確にしたうえで、同

項後段が寄与度不明の事案に類推適用されるとして、中皮腫に罹患した被害者らについて、さらに、中皮腫以外の石綿関連疾患に罹患した被害者らについても同様に、第一審被告らは、集団的寄与度による「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」ものと判示した。

## (1) 判旨

### (i) 民法 719 条 1 項後段が適用される要件

民法 719 条 1 項後段は、「複数の者がいずれも被害者の損害をそ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の上に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。」

### (ii) 民法 719 条 1 項後段の類推適用

「被告 Y<sub>1</sub>らを含む多数の建材メーカーは、石綿含有建材を製造販売する際に、当該建材が石綿を含有しており、当該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等を当該建材に表示する義務を負っていたにもかかわらず、その義務を履行していなかったのであり、また、中皮腫に罹患した本件被災大工らは、本件ボード三種を直接取り扱っており、本件ボード三種のうち被告 Y<sub>1</sub>らが製造販売したものが、上記の本件被災大工らが稼働する建設現場に相当回数にわたり到達して用いられていたというのである。上記の本件被災大工らは、建設現場において、複数の建材メーカーが製造販売した石綿含有建材を取り扱うことなどにより、累積的に石綿粉じんにはく露

しているが、このことは、これらの建材メーカーにとって想定し得た事態というべきである。

また、上記の本件被災大工らが本件ボード三種を直接取り扱ったことによる石綿粉じんのばく露量は、各自の石綿粉じんのばく露量全体のうち3分の1程度であったが、上記の本件被災大工らの中皮腫の発症について、被告Y<sub>1</sub>らが個別にどの程度の影響を与えたのかは明らかでない。」

「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は、被害者の保護を図るため公益的観点から規定された民法719条1項後段の適用により、因果関係の立証責任が転換され、上記の者らが連帯して損害賠償責任を負うこととなるところ、本件においては、被告Y<sub>1</sub>らが製造販売した本件ボード三種が上記の本件被災大工らが稼働する建設現場に相当回数にわたり到達して用いられているものの、本件被災大工らが本件ボード三種を直接取り扱ったことによる石綿粉じんのばく露量は、各自の石綿粉じんのばく露量全体の一部であり、また、被告Y<sub>1</sub>らが個別に上記の本件被災大工らの中皮腫の発症にどの程度の影響を与えたのかは明らかでないなどの諸事情がある。そこで、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。もっとも、本件においては、本件被災大工らが本件ボード三種を直接取り扱ったことによる石綿粉じんのばく露量は、各自の石綿粉じんのばく露量全体の一部にとどまるという事情があるから、被告Y<sub>1</sub>らは、こうした事情等を考慮して定まるその行為の損害の発生に対する寄与度に応じた範囲で損害賠償責任を負うというべきである。」

中皮腫以外の石綿関連疾患にり患した本件被災大工らについても、中皮腫にり患した本件被災大工らの場合と同様の事情にあるので、「被告Y<sub>1</sub>らは、中皮腫以外の石綿関連疾患にり患した本件被災大工らに対しても、中皮腫にり患した本件被災大工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。」

## (2) 判決の到達点

民法719条1項の要件及び効果について、大気汚染公害、薬害、じん肺労災などの事案において、下級審判例が集積されてきたが、これまで最高

裁に上告されて争点とされることがなかった。本判決は、同項後段の趣旨を、通説の見解にしたがって<sup>(2)</sup>、「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」するものであることを明確に示したうえで、「実際には被害者に損害を加えていない者らだけに損害賠償責任を負わせること」がないように、「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（加害行為の十分性）を要件とするものと判示した。原審の⑧神奈川1陣判決による、同項後段について、因果関係を事実上推定する規定であると解して、加害行為の十分性を要件としないという解釈によらないことを明確にした。

さらに、本判決は、本件の事案について、損害が発生する過程から寄与度不明の事案であるとして、加害者不明の事案に同項後段が適用される場合との均衡という観点から、同項後段が類推適用されて、被告らについて集団的寄与度の範囲で連帯責任を負うものと判示した。原告は、損害に寄与した全ての加害行為者を特定する必要はなく、特定した被告らの集団的寄与度を基礎づける事実を証明すれば、その範囲で被告らに賠償請求をすることが認められる。

## 2 市場シェアによる適格性の証明

民法719条1項後段が類推適用される被告の適格性については、作業従事者に対して被告が石綿関連疾患を発症させる危険に寄与した程度として、被告が製造販売した建材が作業現場に到達した可能性が問われることになる。原告らは、被告の適格性を証明するために、国土交通省が作成した建材の市場シェアの資料などを提出した。

控訴審において、⑧神奈川1陣判決及び⑩大阪1陣判決は、高度の蓋然性を判断基準として<sup>(3)</sup>、⑩京都1陣判決は、相当程度の可能性を判断基準として、このような市場シェアの資料を通じて、被告の適格性を判断した。これらの判決は、このような証拠による証明の合理性を認めていた。⑧神奈川1陣判決によれば、「事案の特質に鑑みると、他の的確な証拠によることができない場合に、控訴人らが主要曝露建材として特定した建材が、各被災者の職種、作業内容、作業歴、建材の製造期間などからみて、現場において通常使用する建材であることの裏付けがあり、主要曝露建材を製造・販売した企業のマーケットシェアに一応の根拠が認められ、被災

者が作業をした現場数が多数である場合には、これらに基づく確率計算に依拠して、建材の到達とその頻度を推定することも、流通経路の偏り等によって、現実の到達と確率計算に乖離を生じさせる具体的事情がない限り、合理性がある」という。

これに対して、⑨東京1陣判決は、「国交省データベースが、石綿含有建材を製造又は販売したことがある企業を網羅しているとはいえ、一審被告企業ら以外に石綿含有建材を製造又は販売していた多数の企業が存在している」として、市場シェアによる証明に合理性がないと解した。

最高裁は、次のように判示して、国土交通省のデータベースを通じて、建材を製造販売した企業の市場シェアによって、被告の適格性を証明することを認めた。

## (1) 判旨

### (i) 国土交通省データベースの信用性

「国交省データベースは、官公庁、業界団体、建材メーカー等が公表していたデータを収集し、また、それらから保有するデータの提供を受けるなどの協力を得て構築され、平成18年度に初めて公表されたものであり、公表以降、おおむね1年に1回、追加、修正、削除等の更新がされており、その掲載情報は、石綿含有建材のメーカーの従業員、国交省及び経産省の担当部局の職員、大学の研究者等により構成される石綿（アスベスト）含有建材データベース構築委員会で審議され、決定されているというのである。これらによれば、国交省データベースは、官公庁、業界団体、建材メーカー等が公表又は保有していたデータ等を収集して構築された後、相当期間にわたり専門家らにより逐次更新がされてきたものであって、少なくとも石綿含有建材の名称、製造者、製造期間等に係る掲載情報については相応の信用性があるということが出来る。」

「そうすると、国交省データベースの掲載情報により、現在までに製造販売された石綿含有建材の名称、製造者、製造期間等を認定することは可能である。」

### (ii) 市場シェア資料による建材現場到達の推認

「本件シェア資料は、その作成目的に沿った相応の確度を有することが期待されていたということが出来る。そして、記録によれば、本件シェア

## 建設アスベスト補償基金制度について

資料には、その作成時期に近い年度のシェアが記載されていることがうかがわれるから、その作成者らは、当時、報道、公刊等がされていたデータを収集し、業界団体、建材メーカー等から聞き取りをするなどの調査によって、相応の根拠を有する建材のシェアを算出することが可能であったということができる。」「そうすると、本件シェア資料それぞれの具体的な記載内容を検討した上、被上告人らから本件シェア資料に記載された自社の建材に係る情報に誤りがあることについて具体的な根拠に基づく指摘がされていない場合にはそのことも踏まえて、本件シェア資料により建材のシェアを認定することは可能である」。

「特定された石綿含有建材の同種の建材の中でのシェアが高ければ高いほど、また、特定の本件被災者がその建材の製造期間において作業をした建設現場の数が多ければ多いほど、建材現場到達事実が認められる蓋然性が高くなることは経験則上明らかである。そして、被上告人らから他に考慮すべき個別的要因が具体的に指摘されていないときには、上記のシェア及び上記の建設現場の数を踏まえた確率計算を考慮して建材現場到達事実を推認することは可能であるというべきである。」

「取り扱った石綿含有建材の名称、製造者等に関する本件被災者らの記憶に基づく」「供述等については、その内容の具体性、それらの事実を記憶している理由、他の事情との整合性等の諸事情を踏まえて、その信用性を検討すれば、これによりそれらの事実を認定することができる場合もあると考えられる」。

### (iii) 被告企業による証拠の提出

「被上告人らの中には自社の石綿含有建材の販売量等に係る資料を証拠として提出した者がうかがわれ、また、前記の国交省データベースの作成経緯によれば、被上告人らの中にはその構築時やその後の更新の過程においてそれに掲載された自社の石綿含有建材に関して情報を提供した者がうかがわれる。さらに、被上告人らが、本件立証手法において認定される自社の石綿含有建材に係る事実<sup>に誤りがあるというのであれば、自社の資料を保管していなかったとしても、建材メーカーとして入手可能な様々な資料を提出してその誤りを指摘することは必ずしも困難ではないと考えられる。</sup>」

「そうすると、被上告人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る」。

## (2) 判決の到達点

本判決は、国土交通省データベースについて、データの更新や専門家による検証によって正確性が確保されているとして、「相応の信用性」があることを認めたとうえで、⑧神奈川1陣判決、⑩京都1陣判決、⑪大阪1陣判決のように、データベースによる建材の市場シェアと被害者が作業に従事した現場の数とを通じて確率計算をして、現場到達事実を推認できるものと解した<sup>(4)</sup>。作業現場で使用された建材について、原告ごとに到達事実を推認するので、当事者が反証を挙げた場合には、これらの証拠によって到達事実の有無を認定することもできる。被告が反証を挙げない場合には、このような事実も踏まえて、市場シェアによる到達事実の推認が正当化されることになる。

被告が反証を挙げるために提出した証拠については、その中立性や信用性を検討して、証拠価値が判断される。⑧神奈川1陣控訴審判決は、第一審被告Y<sub>2</sub>が作成して提出した技術研究所の報告書などに基づいて、「Y<sub>2</sub>のテーリングが具体的寄与度を定め得る程度に損害の発生に寄与したと認めることは困難である」と解していたところ、本判決は、次のように判示して、Y<sub>2</sub>の責任を肯定した。「Y<sub>2</sub>技研報告書は、Y<sub>2</sub>技術研究所が、被告Y<sub>2</sub>の製造販売したテーリングを使用した左官作業における石綿粉じん濃度を測定した結果を示すものとされているが、上記の測定は、利害関係のない中立的な第三者によるものとはいえない上、Y<sub>2</sub>技研報告書には、測定の実施状況を記録した写真等の添付もない。また、上記の測定の際には、舟（混練作業用の容器）とスコップを用いて混練が行われ、電動かくはん機は用いられていないが、左官を主たる職種とする本件被災者らが、テーリングを使用する際に、舟とスコップのみを用い、電動かくはん機を用いていなかったことはうかがわれない。そうすると、Y<sub>2</sub>技研報告書から、上記の本件被災者らがテーリングを使用する際に生じた石綿粉じんが、ごく僅かなものであったと認めることはできない」と。

## 3 屋外作業による曝露に関する警告表示義務

控訴審において、原審の⑩京都1陣判決及び⑪大阪1陣判決は、屋外建

設作業に従事する者が石綿含有建材の切断作業に従事して粉塵に曝露されて石綿関連疾患に罹患した場合にも、屋内作業に従事する者が罹患した場合と同様に、建材を製造販売した第一審被告について、警告表示義務違反による賠償責任を認めていた。

最高裁は、大学研究室や建設業労働災害防止協会による測定結果に基づいて、次のように判断して、第一審被告の責任を否定した。

### (1) 判旨

「屋外建設作業に従事する者が石綿含有建材の切断作業に従事するのは就業時間中の限られた時間であり、測定結果は主にその切断作業をしている限られた時間につき個人ばく露濃度を測定したものであることからすれば、上記の者が就業時間を通じてばく露する石綿粉じんの平均濃度は測定結果より低い数値となるということが出来る。また、屋外建設作業に係る石綿粉じん濃度についての測定結果は、全体として屋内の作業に係る石綿粉じん濃度についての測定結果を大きく下回るところ、これは、屋外の作業場においては、屋内の作業場と異なり、風等により自然に換気がされ、石綿粉じん濃度が薄められるためであることがうかがわれる。したがって、屋外建設作業に従事する者が、上記切断作業をする限られた時間に切断箇所に顔を近付けて作業をすることにより高い濃度の石綿粉じんにばく露する可能性があるとしても、就業時間を通じて屋内の作業場と同程度に高い濃度の石綿粉じんにばく露し続けるということとはできない。」

「以上によれば、原審が指摘する測定結果及びその他の事情をもって、被告 Y<sub>3</sub>が、昭和 50 年から平成 2 年までの期間に、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とはできない。したがって、被告 Y<sub>3</sub>が、上記の期間に、上記の者に対し、上記石綿含有建材に前記の内容の表示をすべき義務を負っていたということとはできない。」

### (2) 判決の到達点

本判決は、屋外作業について、屋内作業と同様に、作業従事者が建材から生じる粉塵に曝露されて疾患に罹患したにもかかわらず、屋内作業と比較して曝露される粉塵の濃度が低いことを理由として、被告が疾患を発症

する危険を認識できたといえないとして、被告が警告表示義務を負うことを否定した。救済を受ける作業従事者の範囲を、作業現場で曝露される粉塵の濃度に応じて限定している。

屋外作業による粉塵の曝露は、屋内作業による粉塵の濃度よりも、通常の作業で曝露される粉塵の濃度が低いにすぎず、屋外作業において疾患を発症する危険が認められないのではない。実際に、原審において、被害者が、被告が製造販売した建材が被害者の作業現場に到達し、被害者が粉塵に曝露されて疾患を発症したことが認められている。石綿関連疾患が重篤で致死性があり、被告が、屋内作業と同様に防じんマスクの着用などの対策を執るように容易に警告表示をすることができることも考慮すると、本判決の判断には疑問がある。

#### 4 警告表示義務の相手方の範囲

原審の⑧神奈川1陣判決は、第一審被告Y<sub>4</sub>の警告表示義務について、販売先を系列化して情報を伝達する態勢が採られていたとして、第一審原告の請求を棄却していた。

最高裁は、次のように判示して、Y<sub>4</sub>の責任を肯定した。

##### (1) 判旨

「石綿含有建材の製造販売をする者が、建物の工事において、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に対する義務として、当該建材が石綿を含有しており、当該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等を当該建材に表示する義務を負う場合、当該義務は、上記の者に対する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。なぜなら、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ければ、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。」

「被告Y<sub>4</sub>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とはできない。」

## (2) 判決の到達点

本判決は、建材メーカーの警告表示義務の相手方について、最初の作業従事者にとどまらず、配線、配管など事後的に作業をする者も含まれると解した。作業現場の監督者は、建材メーカーによる警告表示によって、建材の粉塵の曝露を回避するために防じんマスクをつけることなどが必要であることを認識して、作業従事者に指示することが求められている。建材を取り扱うあらゆる作業の過程で、作業従事者が疾患に罹患することを回避するには、アスベスト粉塵の有害性とその対策について専門的な知識を有する、建材メーカーによる警告表示が不可欠である。

⑩京都1陣判決は、作業従事者を雇用する事業主が、疾患を発症しないように配慮する義務を第一次的に負うものと解して（一人親方の元請け業者である注文主も同様に解される場合がある。）、第一審被告である建材メーカーらの責任を「損害の公平の分担の見地から、それぞれの損害額の3分の1を限度」と判断している。本判決によれば、建材メーカーが適切な警告表示をして疾患の発症を防止する第一次的な責任を負うのであり、このような減額は公平でなく認められないことになる。

第一審原告らのなかには、改修・解体作業の現場での粉塵の曝露によって疾患を発症したとして、建材メーカーらに損害賠償を求めている者もある。改修・解体作業による粉塵の曝露について、建材メーカーが警告表示義務を負うか否かが争われている。

控訴審判決において、⑧神奈川1陣判決、⑩京都1陣判決及び⑪大阪1陣判決は、改修・解体作業を実施する事業者が対策を執るべきであるとして、第一審被告らが警告表示義務を負うことを認めなかった<sup>(5)</sup>。第一審原告らは、最高裁に上告受理の申立てをしたが、最高裁は、不受理の決定をしており、上告審の審理の対象とされていない。

これらに対して、⑬神奈川2陣控訴審判決は、改修・解体作業についても、「作業従事者が石綿粉じんばく露することを相当程度防止する」ために、「工事の事業者は、石綿含有建材の有無、種類及び施工箇所等を事前に把握し、有効な石綿粉じんばく露対策をとることができる」として、警告表示義務を認めている。警告表示の方法について、「個々の石綿含有建材自体に警告表示をする方法のほか、施工完了部位に貼付する警告表示材料（ラベルや表示シールなど）と、これを貼付するよう新築工事の施工者に依頼する文書とを建材に添付する方法や、当該石綿含有建材に関する注意書と、これを建物所有者に交付するよう依頼する文書とを建材に添付する方法などが考えられる」、という。「これにより、建物所有者が石綿含有建材の種類、施工箇所等の情報を保管しておき、建物の改修・解体の際、当該情報を施工業者に伝えることが期待できる」のである。

## 5 判決の課題

これまでみてきたように、最高裁は、寄与度不明の事案に該当する建設アスベストの事案について、民法719条1項後段が類推適用される要件及び効果を判示し、同項後段が類推適用される被告の適格性について、建材の市場シェアを通じて認定することに合理性があると判断した。また、被告の警告表示義務を負う相手方についての判断基準を示した。

### (1) 民法719条1項後段の類推適用

建設アスベスト事案における被害の実態は、多数の建材メーカーらが、有害なアスベストを含有する多種多様な建材を長期間にわたって大量に製造販売し、作業現場で作業従事者がこれらの建材から発生するアスベスト粉塵に曝露されて、長期の潜伏期間を経て重篤な疾患を発症するというものである。このような集団的な被害の実態に応じて、作業従事者に発生した健康被害を十分に補償するには、加害者の集団を構成する全ての建材メーカーらが、建材の製造販売による作業従事者らに石綿関連疾患を発症させるリスクに応じて、その費用を負担することが公平に適うといえる。

2008年5月に首都圏で建設アスベスト訴訟がされた段階では、このような被害の実態に適う解決を目指して、原告らは、市場を寡占する主要な被告建材メーカーらによる、市場を媒介とする競争的不法行為によって集団的な損害を被ったとして、民法719条1項前段の狭義の共同不法行為に

基づいて、被告らに対して損害賠償を請求した。

不法行為制度は、被害者の集団の損害コストを加害者の集団に転嫁するものではなく、民法709条などを通じて、個々の被害者の損害コストを個別的に加害者に転嫁するものであり、民法719条が適用される場合には、加害行為者らが連帯して責任を負うものである。そのために、予備的請求において、原告ごとに、損害を発生させた可能性が高い建材メーカーを絞り込んで被告とすることによって、寄与度不明の事案として、同条1項後段を類推適用できる範囲で、原告らの請求が認められるに至っている。

民法719条1項後段が類推適用される加害行為の適格性は、多数の控訴審判決によれば、被害者の作業現場に建材が到達した高度の蓋然性があることが必要であり、⑩京都1陣控訴審判決によっても、到達した「相当程度の可能性」が求められて、建材の市場シェアを通じて判断される。

被害者が作業現場で使用する建材を製造販売しているが、その市場シェアが小さいメーカーは、作業従事者らに全体としては市場シェアに応じた損害を発生させているものと推認される。後述するアメリカ法の市場占有率責任を参照して、このようなメーカーについても、同項後段を類推適用して分割責任を課すことが公平に適うといえる<sup>(6)</sup>。本判決においては、このような被告の責任については争点とされていない。

被害者が損害賠償を請求するには、原告は、被告の適格性を基礎づける事実を主張立証する必要がある。原告ごとに、国土交通省のデータベースによる市場シェアについて、職種、作業内容、作業現場に建材が到達した可能性を考慮した確率計算によって判断される。原告または被告は、証拠を提出して、このような確率計算を自己に有利になるように修正することができる。このような立証をめぐる紛糾する場合には、被害者を迅速に救済できない問題が生じることになる。建材メーカーの賠償額の負担が、立証の成否によって、建材を製造販売して疾患を発症するリスクに寄与した程度に相応する責任から乖離する事態も生じる。

## (2) 建材メーカーの警告表示義務違反

本判決は、建材メーカーが警告表示義務を負う相手方の範囲について、作業現場で作業従事者が石綿関連疾患を発症するのを防止する対策を執るには、建材メーカーによる警告表示が必要であるとして、当初の建築作業を行う事業主だけでなく、建物の配線・配管工事を行う事業主に対しても

警告表示義務を負うものと解して、広く解する方向を示した。改修・解体工事を行う事業主に対しても、⑬神奈川2陣控訴審判決のように、メーカーが警告表示義務を負うと解して、被害者を広く救済する方向を示したといえる。

他方、本判決によれば、屋外作業については、作業従事者の疾患の原因が建材から発生したアスベスト粉塵であることが認められているにもかかわらず、屋内作業と比較して粉塵の濃度が低いことを理由に、被告メーカーに警告表示義務があることを否定して、原告の賠償請求が否定されている。メーカーは、屋外作業に使用される建材の製造販売によっても疾患を発生させるリスクを生じさせて、作業従事者に損害を現実に発生させているにもかかわらず、責任を問われないことになる。

原告らは、アスベストの有害性ないし作業従事者が疾患を発症する可能性について、国内外の調査研究を通じて早期に認識できたとして、被告らが建材を製造販売した当初から警告表示義務を負っていたものと主張した。しかし、控訴審判決は、被告の警告表示義務の前提となる予見可能性が認められる始期を、医学的知見が確立された1972年以降の時期であると解しており<sup>(7)</sup>、その時期以前に製造販売された建材による粉塵に曝露されている場合には、建材メーカーは賠償責任を負わないことになる。⑪大阪1陣控訴審判決は、被告が警告表示義務を負う時期を1975年1月1日として、その前後を通じて製造販売された建材に曝露された被害者について、疾患の原因が建材から発生した粉塵によるものであるにもかかわらず、被告らの集团的寄与度による賠償額のうち、その時期以降に曝露した割合に応じた範囲で賠償請求を認めている。

### (3) 不法行為責任の限界

建設アスベスト訴訟において、原告らは、建材メーカーらについて、不法行為が成立する限度で損害賠償を請求できる。本判決によれば、メーカーらが警告表示義務違反による過失責任を負う時期や作業現場が限定され、さらに、民法719条1項後段が類推適用されて責任を負う建材メーカーは、寄与度不明の事案において、被害者の作業現場に到達した可能性が高い建材を製造販売した者に限られる。このように、不法行為責任を通じては、限られた範囲の作業従事者の健康被害が不十分に補償されるにすぎず、建材メーカーは、建材の製造販売による作業従事者が疾患を発症す

## 建設アスベスト補償基金制度について

るリスクに応じて、実際に発生させた健康被害を補償する費用を負担していないのである。

建材メーカーが疾患を発症させるリスクに寄与した程度に応じて費用を負担することによって、疾患を発症した作業従事者が健康被害を十分に補償されるには、不法行為制度によるのでは限界があり、行政システムを通じた補償・救済制度を整備することが必要である。

### 三、既存の補償・救済制度

本項では、建設アスベストの事案において、石綿関連疾患を発症した作業従事者が健康被害の補償または救済を受ける、既存の制度についてみていくことにする。

作業従事者は、①労働災害補償保険法、②石綿による健康被害の救済に関する法律（石綿健康被害救済法）に基づいて、一定の給付が補償されている。さらに、本判決において国の賠償責任が確定したことに基づいて、③建設石綿給付金法による給付が受けられることになった。これらの制度について、給付の内容をみたうえで、その課題として、作業従事者の補償と費用の負担について問題点を考察する。

#### 1 労働災害補償保険法による給付

##### (1) 給付の内容

労災保険は、業務上の事由等による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して、迅速かつ公正な保護をするために必要な保険給付を行うことなどを目的とする（労働災害補償保険法1条）。業務災害についてなされる給付は（7条1項）、①療養補償給付、②休業補償給付、③障害補償給付、④遺族補償給付、⑤葬祭料、⑥傷病補償年金、及び⑦介護補償給付である（12条の8）。建設アスベストの事案において、作業現場の労働者は、業務災害として労働基準監督署長から認定を受ければ、このような労災保険の給付を受けることができる。

労働者の業務の実態と災害の発生状況などから、労働者に準じて保護する必要がある者は、労災保険に任意に加入することができる（33条）。建物の建設作業に現場で従事する一人親方や中小事業主は、特別加入が認められる。



## (2) 問題点

### (i) 作業従事者の補償

労災給付は、作業従事者に対して、医療費を補償し、休業、労働能力の喪失に関する生活補償を行っている。しかし、重篤な疾病によって被った生活の不利益や精神的苦痛を補償するものではない。特別加入をしていない一人親方、中小企業事業主は、保険給付を受けることができない。

多数の現場を移動して就業する作業従事者は、とくに長期間を経過して潜伏期間を伴う疾患を発症した場合には、かつて作業に従事した現場の状況の記憶が定かでなくなり、作業に従事した事業者が廃業するなどして、特定の事業主のもとでアスベスト粉塵に曝露される作業に従事したことを証明することが困難である場合がある。このような者は、労働基準監督署に申請して労災の認定を受けることができないことになる<sup>(8)</sup>。

### (ii) 費用の負担

労災保険の給付の費用は、作業に従事する労働者を雇用する事業主が負担する。一人親方、中小事業主は、自らが負担するのである。建材を製造販売したメーカーらが負担するのではない。

## 2 石綿健康被害救済法

### (1) 給付の内容

2005年に尼崎市のクボタ旧神崎工場の多数の周辺住民らが中皮種に罹患していることが公表されたことを契機として、2006年3月に石綿健康被害救済法が制定された。

本法は、アスベストによる健康被害を受けた者及びその遺族に対し、医療費等を支給するための措置を講じて、迅速な救済を図ることを目的とする(同法1条)。被認定者に対しては、①医療費(自己負担分)、②療養手当、③葬祭料、及び④救済給付調整金が、また、本法施行前に死亡した遺族に対しては、①特別遺族弔慰金及び②特別葬祭料が支給される(3条)。給付の対象となる、政令による指定疾病は、①中皮腫、②肺がん、③著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺、④著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚である。

給付金の財源として、石綿健康被害救済基金が設置されている(31条)。基金は、①国による交付金、②地方公共団体による拠出金、③労働保険適用事業主等(一般事業主)による一般拠出金、及び④石綿の使用

量、指定疾病の発生状況等を勘案して政令で定められる特別事業主による特別拠出金によるものである。

## (2) 問題点

### (i) 作業従事者の補償

本法においては、被害者の救済に対して、医療費や療養手当の補償がなされる。他方、就労が困難な状況になっても、逸失利益について生活補償の給付はなされず、疾患による生活の不利益や苦痛が補償されることもない。

### (ii) 費用の負担

基金の財源について、労働保険が適用される一般事業主らは、アスベスト建材が使用された建物などを使用することにより利益を得ているという理由で、アスベストを含有する製品を製造販売していなくても、全体としてみれば特別事業主よりも多額の負担をする。他方、建材を製造販売した特別事業主らは、作業従事者に疾患を発症させるリスクに寄与した程度に応じて費用を分担するが、寄与したリスクの全体に相応する負担をしていない<sup>(9)</sup>。被害者の生活補償のための費用を負担することはない。被害者の医療費についても、被害者の自己負担分の一部を負担するにすぎず、自らが寄与したリスクによる健康被害の医療費を健康保険に負担させている。

大塚直教授は、「費用負担について、原因者負担でもなく、公的負担でもない曖昧な負担方法になっていることは否めない」と評価する<sup>(10)</sup>。

森裕之教授は、「全体の性格はあくまでも被害者に対する見舞金」であり、「こうした救済金の性格は、アスベスト関連企業による被害への責任を拡散してしまい、事業主間における負担の不公平を引き起こしている」、「今後のアスベストによる被害発生の蓋然性が高い産業での公害防止対策の誘導につながらない」と批判する<sup>(11)</sup>。

## 3 建設石綿給付金法

### (1) 給付の内容

最高裁判決の翌日である2021年5月18日に、厚生労働大臣及び建設アスベスト訴訟原告団・弁護団は、裁判上の和解、未提訴被害者の補償などについて、基本合意書を締結し、6月9日、この合意書に基づいて、議員

立法によって、建設石綿給付金法が成立した<sup>(12)</sup>。公布日より1年以内に施行される。

給付の対象者は、最高裁判決、及び、最高裁の上告受理申立ての不受理決定によって確定した控訴審判決にしたがって、1972年10月1日から1975年9月30日までの期間に石綿の吹付け作業に係る建設業務、または、1975年10月1日から2004年9月30日までの期間に一定の屋内作業場で行われた作業に係る建設業務において、石綿にさらされる建設業務に従事することにより、石綿関連疾病に罹患した労働者、一人親方・中小事業主である。対象となる疾病は、①中皮腫、②肺がん、③著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚、④石綿肺、⑤良性石綿胸水である。

対象者は、厚生労働大臣によって、認定審査会の審査の結果に基づいて、病態区分に応じて550万円～1300万円の給付金が支給される。

## (2) 問題点

### (i) 作業従事者の補償

本法では、最高裁によって賠償責任が確定した、国の責任の範囲に限定して、給付金が支給される。建材メーカーらについては、最高裁判決が確定しても、基本合意書による和解が成立することなく、訴訟が継続しており、給付金のための財源を拠出することはない。メーカーらの民事責任に応じた負担が求められないために、作業従事者が被った損害が完全に補償されることはない。作業従事者らのうち対象者は、最高裁を通じて賠償責任が認められた作業と期間によって限られている。

### (ii) 費用の負担

本法では、規制権限の行使を怠った国のみが費用を拠出し、作業従事者が疾患を発症するリスクのある建材を製造販売した建材メーカーらは費用を負担していない。

## 4 まとめ

これまでみてきたように、既存の補償・救済制度では、作業従事者の健康被害に関する損害が十分に補償されていない。石綿健康被害救済制度では、医療費が給付されるのみで、生活補償の給付は全くなされない。労災保険制度においては、医療費のほか、休業補償の給付がなされるが、重篤な石綿関連疾患を発症したことによる生活上の不利益や精神的苦痛が補償

## 建設アスベスト補償基金制度について

されることはない。建設石綿給付制度では、給付を受ける作業従事者が、最高裁によって国の賠償責任が確定した範囲に限られ、給付される金額は国が賠償責任を負う範囲に留まっている。

また、作業従事者が石綿関連疾患を発症するリスクを発生させた建材メーカーが、そのリスクに応じて費用を負担するものではない。労災保険制度や建設石綿給付制度では、このようなメーカーらが全く費用を負担することはなく、石綿健康被害救済制度では、メーカーがリスクに応じた費用を負担していない。既存の補償・救済制度は、費用の負担については、公平に適うものではなく、建材メーカーが健康被害の発生を防止する対策を執ることを促していない。

## 四、公害健康被害補償制度と市場占有率責任

公害健康被害救済制度は、大気汚染による健康被害について、汚染原因者に発生させたリスクに応じて費用を負担させて、被害者の損害を補償するものである。また、アメリカ法の判例準則である市場占有率責任（market share liability）は、原告の損害について、被告が発生させたりリスクに応じて被告に賠償責任を課すものである。本項では、既存の補償・救済制度の問題点を克服して、被害者の公平な補償・救済に資する建設アスベスト補償基金制度を創設できるように、これらについて考察することにする。

### 1 公害健康被害補償制度

公害対策基本法に基づいて、1969年に、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法が制定されて、著しい大気汚染または水質汚濁による疾病が多発した地域において、国と産業界とが費用を折半して負担することによって、患者らに医療費が支給された。

四日市公害訴訟第一審判決（津地四日市支判昭和47年7月24日判時672号30頁）において、原告患者らによる被告企業ら6社に対する損害賠償請求を認容する判決が確定したことを契機として、1973年に公害健康被害補償法（公健法）が制定されて、公害健康被害補償制度が確立された。本法は、「健康被害に係る被害者等の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図ることを目的」として、大気汚染または水質汚濁による健康被害を補償する（1条）。

## (1) 補償の内容

本制度においては、公害被害者に対して、汚染原因者が費用を負担することを通じて、医療費を給付するにとどまらず、不法行為に基づく請求によって認められる逸失利益や慰謝料を考慮した生活補償に関わる給付もなされる。①療養給付・療養費、②障害補償費、③遺族補償費、④遺族補償一時金、⑤児童補償手当、⑥療養手当、及び⑦葬祭料が支給される（3条）。

著しい大気汚染によって疾病が多発する地域として政令で指定される第一種地域（2条1項）においては、都道府県知事は、政令で指定された疾病に罹患していると認められる者の申請に基づいて、当該疾病が当該地域の大気汚染による旨の認定を行う（4条1項）。指定疾病は、呼吸器系疾患として、①気管支喘息、②慢性気管支炎、③喘息性気管支炎、④肺気腫である。このような疾病が多発する第一種地域として、東京都内の19区、千葉、横浜、川崎、富士、名古屋、四日市、大阪、尼崎、神戸、倉敷、北九州など41地域が指定された。非特異性である指定疾患は、大気汚染が発生していない地域においても、アレルギーや喫煙などの他の原因によって発症する。第一種地域においては、指定疾患が多発していることを考慮して、一定の期間にわたって居住または勤務する患者は、他の原因によって疾患を発症した可能性があっても、いわゆる因果関係の割り切りをして、所定の給付を受けることができる。

## (2) 費用の負担

本制度による補償は、公害の原因となる汚染物質を排出した者の民事責任を前提とする損害賠償の性質を有し、汚染者負担原則に適うものである。「原因者集団としての責任を基礎として、環境汚染による健康被害を填補するための補償を行うものであって、もっぱら被害者の救済を目的とした制度である。」<sup>(13)</sup>

第一種地域において、大気汚染による健康被害の主要な原因は、工場・事業場から排出される二酸化硫黄などの有害物質を含むばい煙、及び二酸化窒素などの有害物質が含まれる自動車排ガスである。このような汚染源となる者が、健康被害を補償する給付をするために公平に費用を負担するように、大気汚染物質を排出する事業者には排出量に応じて汚染負荷量賦課金を課して、事業者らに全体として費用の8割を負担させ、また、自動車

排ガスに関して自動車重量税から費用の2割を徴収する。

汚染負荷賦課金の納付義務者は、ばい煙排出施設を設置して、その施設から指定疾病に影響を与える大気汚染物質を排出する、一定規模以上の事業者である(52条)。対象となる事業場の規模や賦課料率は、地域の大気汚染の程度によって補償給付がなされる可能性が異なるので、地域で被害が発生する可能性に応じて差異を設けている<sup>(14)</sup>。事業者らは、指定疾病を発症させるリスクがある大気汚染物質の排出量に応じて賦課金を納付することによって、健康被害を発生させるリスクに応じて費用を負担することになる。

1987年に公健法が改正されて、第一種地域の指定がすべて解除された。第一種地域の気管支喘息などの呼吸器系疾患の有症率が改善されていないが、事業者らが脱硫装置などによって硫黄酸化物の排出量を削減することによって、大気中の硫黄酸化物の濃度が改善されたとして、産業界が指定地域を解除する要請をしたことによる。

## 2 市場占有率責任

1980年、カリフォルニア州最高裁判所は、*Sindell v. Abbott Labs.*<sup>(15)</sup>において、多数の製薬会社が製造販売する流産防止剤DESによって子宮頸がんを発症した被害者らが、加害者であるメーカーを特定できない事案を解決するために、択一的責任(alternative liability)を修正して、市場占有率責任のルールを定立した<sup>(16)</sup>。

### (1) 市場シェアによる分割責任

市場占有率責任において、加害者を特定できない原告が、「相当のシェア(substantial share)」に至るまで、製造者らを共同被告とした場合には、因果関係の立証責任を被告に転換して、反証を挙げることができない被告は、市場シェアに応じて賠償責任を負う。被告らには、連帯責任でなく、分割責任が課される<sup>(17)</sup>。

択一的責任は、複数の被告らのうちいずれが加害者であるのかが不明である場合に、被害者に損害を発生させるリスクのある加害行為をなした被告らに連帯責任を課す。これに対して、市場占有率責任は、同種の副作用被害を発生させる同一のリスクがある同種の医薬品を製造販売した被告らに、市場シェアに応じて分割責任を課すのである。択一的責任について、

日本民法719条1項後段の要件による制約がないために、判例を通じて、択一的責任を修正して分割責任を課す市場占有率責任の準則が定立されている。

市場占有率責任において、地域的範囲について、どのような市場シェアを基準として賠償額を算定するのが問題となる。Sindell判決は、事実の証明の問題であるとして、判断基準を判示していない。地域的範囲については、合衆国全体（national-wide share）、州単位（state-wide share）、州内の特定の地方単位（local share）が考えられる。被告による特定の被害者に対するリスクの寄与を判断するには、資料を入手できる限り狭い地域の単位によることになる。

1989年、ニューヨーク州最高裁判所は、Hymowitz v. Elli Lilly & Co.<sup>(18)</sup>において、市場占有率責任を採用した。判決は、市場シェアに基づく責任について、公衆（public-at-large）に対するリスクに寄与した被告企業らに賠償責任を課すものと解した。被告らが公衆に対して発生させたリスクについて責任を負うものと解するので、被告は、因果関係がないことについて反証を挙げて免責を受けることは認められず、各々の被告企業による賠償総額と責任が符合するように、合衆国全体の市場シェアによるものと判示した。

## (2) リスクに基づく責任（risk-based liability）

製造物責任において、市場占有率責任を課すには、被告らが製造販売した製品が有する同種の損害を発生させるリスクが同一であることが必要である。そのために、アメリカにおいて、市場占有率責任の準則が多様な事案に適用されるに至っていない<sup>(19)</sup>。

アメリカ合衆国においても、1970年代以降、建設現場などで大量のアスベスト粉塵に曝露された作業従事者らが石綿関連疾患に罹患し、建材を製造販売したメーカーらは、製造物責任に基づいて莫大な賠償額を負担した。多数の作業現場で粉塵に曝露されて疾患を発症した作業従事者らは、作業現場で使用された建材を製造販売したメーカーを特定できない場合に、市場占有率責任に基づいて、メーカーらに損害賠償を求めて各地で提訴した。多数の判決は、アスベスト建材の種類によって、アスベストの含有量や健康被害を発生させるリスクが異なることなどを理由として、このような原告らの請求を認めていない<sup>(20)</sup>。

## 建設アスベスト補償基金制度について

他方、学説は、建設アスベスト事案などにおいても、Hymowitz 判決が判示したように、集団的な損害を発生させるリスクに違法に寄与した者は、そのリスクに応じて賠償責任を負うことを主張する<sup>(21)</sup>。このようなリスクに寄与した者は、実際に発生させた集団的な損害に相当する賠償額を負担することになり、賠償責任を回避するために適切な行動が促される、という。

### 3 まとめ

公害健康被害補償制度は、大気汚染物質の排出量を基準として、健康被害を発生させるリスクに応じて、被害者に給付する費用を排出者に負担させている。市場占有率責任は、被告が被害者の損害の発生に寄与したリスクに応じて、市場シェアを基準として、被告に賠償責任を課すものである。多数の者が、集団的な損害を発生させるリスクのある製品を製造販売した場合には、損害の発生に寄与したリスクに応じて賠償の費用を負担することによって、被害者の損害を十分に補償する資金を原因者から確保し、原因者に損害の発生を回避する行動を促すのである。

## 五、建設アスベスト補償基金制度

建設アスベストの事案において、建材メーカーらが製造販売した建材が長期間にわたって大量に流通して、建設作業現場で大量に使用されて、作業現場で粉塵に曝露された作業従事者らが重篤な健康被害を被っている。アスベストを含有する建材を警告表示をすることなく製造販売したメーカーらは、製造販売の実績に応じて収益を得る一方で、作業従事者らに集団的な健康被害を発生させている。このような被害者らを、裁判手続きを経ることなく、公平かつ迅速に十分な被害の補償をして救済するには、公害健康被害補償制度及び市場占有率責任を参照して、メーカーらが被害を発生させるリスクに寄与した程度に応じて費用を負担する基金制度を整備することが必要である。

本項では、最高裁判決を踏まえながら、補償給付の対象者と建材メーカーらの費用の負担について検討する。

### (1) 補償給付の対象者

建設アスベスト事案において、作業従事者は、建材メーカーらが警告表



示をしないで製造販売した建材から発生する粉塵によって、石綿関連疾患を発症する健康被害を生じている。このような作業従事者に対して、公平に適うように健康被害を補償するには、作業の種類や作業の時期を問うことなく、全ての被害者について、疾患を発症させるリスクに寄与したメーカーらの費用の負担によって、健康被害による損害が十分に補償される給付を受ける対象とすることが必要である。

最高裁判決がいうように、作業現場で作業従事者が疾患を発症するのを防止する対策を執るには、健康被害を回避する対策について専門的知識のある建材メーカーによる警告表示が必要であるにもかかわらず、メーカーらはこのような警告表示を怠っている。建材が建物を建築するために使用されて建物が解体されるに至るまで、メーカーらは、作業現場で疾患を発症させるリスクに寄与しているのであり、作業従事者に発生した健康被害を補償するために、このようなリスクの程度に応じて費用の負担が求められるのである。

最高裁判決によれば、屋外作業について、屋内作業よりも粉塵の濃度が低いことを理由として、建材メーカーらが警告表示義務を負わないものと解されている。しかし、発症する石綿関連疾患が重篤であり、警告表示が容易であることを考慮すると、メーカーらの警告表示義務を認めるべきである。最高裁判決を前提としても、建材メーカーは、建材が使用される作業現場の状況を考慮せずに、警告表示などの対策を執ることなく、建材の用途による需要に応じて各種の建材を製造販売することによって、作業従事者らが長期間にわたって屋内外で粉塵に曝露されて集団的な健康被害が発生するリスクを発生させており、そのリスクの程度に応じて費用を負担するべきである。

控訴審判決において、建材メーカーの警告表示義務違反の前提となる予見可能性が認められる時期について、アスベストによる疾患の発症について医学的な知見が確立された1972年以降であると解されている。しかし、建材メーカーらは、海外での最新の調査研究の情報にアクセスしやすく、建材を製造する過程においても疾患を発症させるリスクを把握できる立場にあるので、医学的知見が確立されるに至らない時期においても、予見可能性を認めることができる<sup>(22)</sup>。製造販売した建材が集団的に疾患を発症させるリスクを有することを認識できる立場にあるにもかかわらず、リスクに関する情報を提供せず、警告表示などの被害を防止する対策を執って

いなかったために、作業従事者らに長期間にわたって集団的な健康被害を発生させてきたといえる。したがって、疾患を発症した作業従事者らは、建材を使用した作業の時期や疾患を発症した時期を問わずに、メーカーらが寄与したリスクの程度に応じて費用を負担することによる補償の対象とするべきである。

## (2) 建材メーカーが費用を負担する基準

公害健康被害補償制度では、第一種地域の大気汚染による指定疾病について、アレルギー体質や喫煙など他の原因によることも考えられるにもかかわらず、因果関係の割り切りをして、ばい煙を排出して疾患を発症させるリスクに寄与した事業者らに、そのリスクの程度の指標となる排出量に応じて費用を負担させて健康被害を補償する。

建設アスベスト事案では、作業従事者が発症した石綿関連疾患の原因は、作業現場で大量に使用された、建材メーカーらが製造販売したアスベスト含有建材である。専ら他の原因によるという可能性は考えられない。喫煙歴のある作業従事者が肺がん罹患した場合には、アスベスト粉塵とともに喫煙も寄与している可能性があるが、作業現場で曝露されるアスベストの有害性を考慮すると、その寄与度は低いといえる<sup>(23)</sup>。

また、公害健康被害補償制度においては、大気汚染の原因として、工場・事業場によるばい煙のほか、自動車排ガスの寄与について、自動車重量税からの拠出金として他の原因者に費用を分担させている。建設アスベストの事案では、石綿関連疾患について、建材メーカーら以外に原因者が存在しない。工場・事業場のばい煙による汚染物質の排出が改善されたことによって指定地域が解除されたように、メーカーらの負担を減免する問題は生じない。作業従事者らが石綿関連疾患を発症することによる損害の全体について、メーカーごとに寄与したリスクの程度に応じて、他の原因者が寄与したリスクを考慮することなく、費用を負担する基準を決めることができる。

公害健康被害補償制度の第一種地域については、排出事業者は、ばい煙の排出による大気汚染への影響は立地の地形や気象状況などにも左右されるにもかかわらず<sup>(24)</sup>、総排出量に対する排出量の割合を大気汚染への寄与度、すなわち疾患を発症させるリスクの程度であるとみなして、排出量の割合に応じて汚染負荷賦課金を負担する。建設アスベスト事案の被害者

を補償する基金制度においても、各々のメーカーの負担をめぐって紛争が生じることなく、被害者を迅速に補償する資金を徴収できるように、複雑な計算を要しない簡明な基準によることが必要である。

メーカーが製造販売する建材は、製品の種類・態様、作業の内容、作業現場の状況などによって疾患を発症させるリスクの程度が異なっている。市場占有率責任のように、建材の種類ごとの市場シェアを、疾患を発症させるリスクの程度の指標とすることには合理性があるとはいえない。建材が使用されて建築された建物は、修理・改修などを経て解体に至ることをみれば、建材が含有するアスベストは、建築から解体に至るまでの各々の工事において、作業現場で大気中に粉塵となって飛散して、作業従事者が疾患を発症させるリスクを有するものと評価できる。そこで、建材メーカーらが国内で製造販売した建材に使用したアスベストの総量に対する、各々のメーカーが使用したアスベストの総量の割合を、疾患を発症させるリスクの指標として、被害者を補償する費用を負担させることに合理性があるといえる。

### (3) 費用負担の課題

基金制度における費用の負担には、次のような課題がある。

第一に、健康被害を補償する費用について、建設石綿給付金法に基づいて負担する国との間で、メーカーらの負担をどのような基準でどのような割合にするべきかを決める必要がある。国は、国の規制権限を行使しなかったことによって、また、建材メーカーは、警告表示をすることなく建材を製造販売したことによって、賠償責任が認められている。多数の控訴審判決は、国の責任を二次的・補充的なものであると解して、国がメーカーらと連帯して責任を負う割合を3分の1であると解している<sup>(25)</sup>。他方、⑪大阪1陣控訴審判決は、通常国の責任が二次的・補充的であると解したうえで、建材の普及が国の住宅政策に起因し、国が製造を禁止する規制権限を行使して作業従事者に直接影響を及ぼすことができるとして、国が責任を負う割合を2分の1であると解している。

第二に、給付金の財源を十分に確保する必要がある。アスベスト含有建材が建物の新築に使用されることがなくても、石綿関連疾患のうち中皮腫が発症するには30年以上の潜伏期間がある。かつての作業による健康被害が顕在化する事態が生じ、また、かつて使用された建物の改修・解体工

## 建設アスベスト補償基金制度について

事によって新たな健康被害が発生する可能性がある。このような健康被害の実態に対処するには、今後も見込まれる多数の健康被害を補償する費用を確保する必要がある。

また、建材を製造販売したメーカーが、廃業または倒産し、あるいは、無資力である場合には、当該メーカーが負担すべき費用をどのように賄うのか、国の負担によるのか、メーカーらが自己の負担割合に応じて負担するのかが問題となる。

## 六、今後の課題

公健法においては、被害者の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図るために、健康被害の補償のほか、被害者福祉事業や健康被害予防事業が行われている。旧第一種地域においても、国・地方自治体とともに事業者らが費用を負担して、被害者福祉事業として、リハビリテーション事業、転地療養事業、療養用具支給事業、家庭療養指導事業、インフルエンザ予防接種費用助成事業など、健康被害予防事業として、呼吸器疾患相談などが実施されている。

建設アスベスト事案においても、被害者の健康被害の補償だけでなく、石綿関連疾患の健康被害の性質に配慮して、被害者福祉事業や健康被害予防事業を実施することによって、被害者の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図ることができる。疾患を発症していない作業従事者は、将来的には潜伏期間を経て疾患を発症する可能性があり、疾患相談、定期検診などの予防事業、早期の診断や治療を確保する保健福祉事業なども必要である。石綿関連疾患に固有の健康被害のリスクに寄与している建材メーカーらに費用の負担が求められる。

### (注)

- (1) 調査官解説として、中野琢郎「判解」ジュリスト1562号84頁、宮崎朋紀「判解」同94頁(2021)。最高裁の論点について、大塚直「建設アスベスト訴訟に関する大阪高裁二判決と今後の課題」判時2404号(2019)312頁(2019)。これまでの学説・判例の動向について、吉村良一『政策形成訴訟における理論と実務』(日本評論社、2021)294頁以下。
- (2) 加藤一郎『不法行為(増補版)』(有斐閣、1974)211頁、四宮和夫『事務管理・不当利得・不法行為』(青林書院、1985)423頁、792頁など。
- (3) ⑫九州1陣控訴審判決、⑬神奈川2陣控訴審判決、⑭東京2陣第一審判決も同

- 旨。
- (4) ⑫九州1陣控訴審判決、⑬神奈川2陣控訴審判決、⑭東京2陣第一審判決も同旨。
- (5) ⑫九州1陣控訴審判決、⑭東京2陣第一審判決も同旨。
- (6) 大塚直「共同不法行為・競合的不法行為に関する検討(補遺)」別冊NBL 155号(2015) 214頁、前田陽一「共同不法行為論の展開と平井理論」瀬川信久ほか編『民事責任法のフロンティア』473頁(有斐閣、2019) 501頁、拙稿「建設アスベスト訴訟における建材メーカーの責任(2・完)」成蹊法学91号(2019) 40~41頁。
- (7) 拙稿「建設アスベスト訴訟における建材メーカーの警告表示義務」吉村良一先生古稀記念論文集『現代市民社会における法の役割』(日本評論社、2020) 276~277頁。
- (8) 鈴木良典「アスベストによる健康被害とその救済に関する動向」レファレンス753号(2016) 65頁。
- (9) 除本理史「アスベスト健康被害の補償・救済と費用負担」東京経大会誌267号(2010) 156頁以下。
- (10) 大塚直「石綿健康被害救済法と費用負担」法教326号(2007) 74頁、『環境法(第4版)』(有斐閣、2020) 728~729頁。
- (11) 森裕之「石綿健康被害救済法の財政問題」政策科学(立命館大学)19巻3号(2012) 54頁。
- (12) 厚生労働省HP : [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/kensetsu\\_kyufukin.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/kensetsu_kyufukin.html)
- (13) 城戸謙次編著『逐条解説公害健康被害補償法』(ぎょうせい、1975) 50頁。
- (14) 城戸・前掲注(12) 155頁。
- (15) 26 Cal.3d 588, 163 Cal.Rptr. 132,607 P.2d 924,cert.denied 449 U.S.912 (1980).
- (16) 拙稿「『加害者不明の共同不法行為』について(2)」名古屋大学法政論集144号(1992) 449頁。
- (17) Brown v. Superior Court,44 Cal 3d 1049,751 P 2d 470,245 Cal. Rptr.412 (1988).
- (18) 73 N.Y.2d 487,539 N.E.2d 69,541 N.Y.S.2d 941,cert.denied,110 S.C.T.350 (1989).
- (19) Rostron, Beyond Market Share Liability : A Theory of Proportional Share Liability for Nonfungible Products, 52 UCLA L.REV.151 (2004)。
- (20) 拙稿「『加害者不明の共同不法行為』について(3)」名古屋大学法政論集145号(1993) 472頁以下。
- (21) Robinson, Probabilistic Causation and Compensation for Tortious Risk,14 J.LEGAL STUD.779 (1985). Schroeder,Corrective Justice and Liability for Increasing Risks,37 UCLA L.REV.439 (1990).Rosenberg, Individual Justice and Collectivizing Risk-Based Claims in Mass Exposure Cases,71 N.Y.U.L.REV.210 (1996).
- (22) 拙稿・前掲注(7) 267頁以下。

## 建設アスベスト補償基金制度について

- (23) 原告らの請求を認める判決は、肺がんを発症した者のうち、喫煙歴のある者について、民法722条2項を類推適用して、慰謝料額の1割を減額する。
- (24) 西淀川第一次訴訟（大阪地判平成3年3月29日判時1383号22頁）などの大気汚染公害訴訟では、汚染物質を含有するばい煙を排出した被告について、地形や気象状況などを考慮して、因果関係や寄与度を判断する。
- (25) 国の責任を二次的・補充的であると解する⑧神奈川1陣判決、⑫九州1陣判決、⑬神奈川2陣判決に対して、⑩京都1陣判決は、国が石綿関連疾患を発症するのを防止する一定程度の規制権限を行使してきたことを重視する。⑭東京2陣第一審判決は、「本件に現れた諸事情を考慮し、損害の公平な分担の観点から」、国の責任の範囲を同様に解する。