

■ 論 文

日本における建設アスベスト被害のための補償基金の構想

森 裕之<sup>1</sup>

【要旨】2008年から全国で行われてきた建設アスベスト訴訟の判決が積み重ねられてくる中で、被告となった国と建材メーカーの法的責任が確定してきている。これによって、アスベスト被害をうけた建設労働者らに対する慰謝料が補償される方向にある。そのための補償基金が創設されれば、これまでアスベスト災害の補償・救済を担ってきた労災保険制度と石綿健康被害救済制度の上に乗る二階建て部分となる。そのための公的資金の確保をいかに適切に設計するかは重要な課題であり、公害健康被害補償制度や石綿健康被害救済制度などの先行制度から考えて、国の一般財源による負担は合理的なものであると判断される。

キーワード：建設アスベスト問題、石綿健康被害救済制度、公害健康被害補償制度

## I. 建設アスベスト訴訟の司法判断と内容

2005年のいわゆるクボタ・ショックは、アスベスト公害・災害を日本全体に広く知れ渡らせる契機となった。これをうけて、2006年には大阪・泉南地域の元石綿工場労働者らが国家賠償を求める訴訟を提起した。2008年にはアスベスト被害を受けた建設労働者とその遺族らが東京と横浜で相次いで国と建材メーカーを相手に損害賠償を求める裁判を起こした（建設アスベスト訴訟）。その後も、建設アスベスト訴訟は全国で起こり、原告者数はすでに1000名を超えている。

建設アスベスト訴訟は現在も続いている。しかし、これまで積み重ねられてきた司法判断は国と建材メーカーのいずれにとっても賠償責任を求める方向で収れんしてきている。

国に対しては、2020年12月に東京建設アスベスト訴訟に対する最高裁の決定がなされ、二審での上告を退けるかたちで国の賠償責任が確定された。労働者性が争点となってきた一人親方や個人事業主にも国の賠償責任が認められ、アスベスト被害を受けた建設労働者全般にわたって広く補償される道が拓かれることになった。ただし、建材メーカーの責任については上告が一部受理されることで、現在も係争が続いている。

他方で京都建設アスベスト訴訟に対しては、2021年1月に最高裁は国および建材メーカーの二審判決に対する上告の大部分を退けて、双方に対する賠償責任を確定させることになった。建材メーカーに対する賠償責任に関しては、大阪、神奈川、九州での建設アスベスト訴訟の高裁判決でも相次いで認められており、この流れはほぼ確定したと見てよい。つまり、10年以上にわたる建設アスベスト訴訟を通じて、国および建材メーカーに対する賠償責任が司法判断として確立されてきたのである。

これらの建設アスベスト訴訟の司法判断で示されてきたのは、建設労働者らが受けた被

---

<sup>1</sup> 立命館大学政策科学部 教授

害に対する損害賠償であり、それらは慰謝料に該当するものである。慰謝料は精神的被害に対する損害賠償部分であり、被害者に生じた疾病への療養補償給付や介護補償給付などは含まれていない。これらの補償給付等に当たる部分については、労災保険制度や石綿健康被害救済制度によって別個に対応が行われてきている。そのため、アスベスト被害を受けた建設労働者の間でも補償や救済の対応が異なっており、このような格差をどのように考えていくのかは依然として課題となっている。つまり、労災保険制度と石綿健康被害救済制度の間の均衡をどのように図るかは、アスベスト被害をうけた建設労働者の補償に限っても重要なテーマである。しかし、これについての解決策は今後の課題とし、本稿では既存の労災保険制度と石綿健康被害救済制度を前提として、その上に建設アスベスト訴訟の司法判断をうけて新たに建設アスベスト補償基金を付け加えた補償基金のあり方について考察していく。

## Ⅱ. 建設アスベスト被害の補償基金構想

### Ⅱ.1 労災保険および石綿健康被害救済制度とアスベスト被害

現在、建設労働者がアスベスト被害を受けた場合に対しては、労災補償と石綿健康被害救済の二つの基金制度による補償・救済の公的措置がある。本稿ではこれらの改革については直接論じないが、当面において構想されるべき建設アスベスト被害に対する補償基金を考える前提として、まずこれらの内容についてみておくことにする。

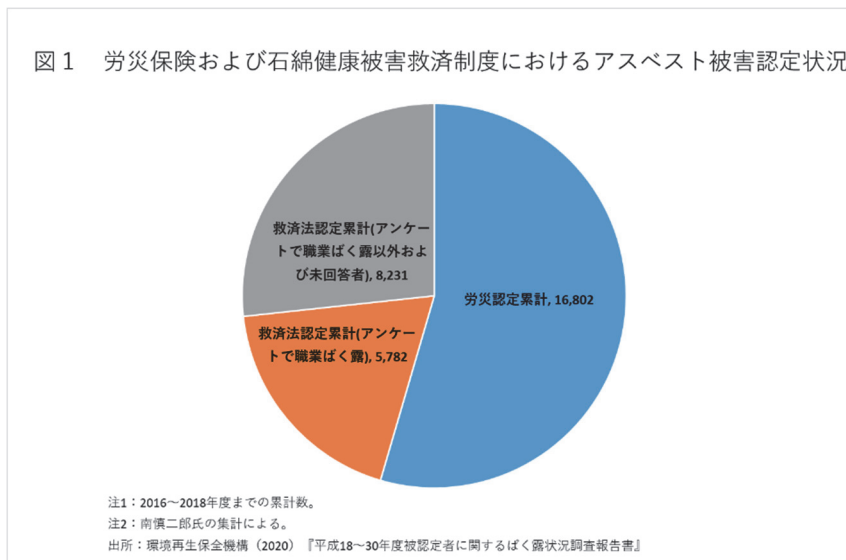
労災補償は療養給付、休業給付、遺族給付など様々な給付内容によって、労働者とその家族に対する補償が相対的に手厚く措置されている。労災認定の厳しさ等を除き、労災補償制度が十全に機能していれば、労働災害による被害への補償としては充実したものとなっている。それに対して、石綿健康被害救済制度はあくまでも責任を伴わない「救済」であって、その給付の性格は「見舞金」にすぎない。そのため、給付の内容のほとんどは医療費と療養手当に限定されており、遺族給付等が含まれる労災補償との格差が問題となってきた。この問題は建設労働者について特に顕著にあらわれる。

建設産業は典型的な重層請け構造をもつ産業である。そこには一人親方や個人事業主が非常に多く属している。現場で働く労働者の流動性も高く、あちこちの事業主や現場を渡り歩くケースも多い。しかも、アスベスト疾患はばく露から数十年後に発症することから、その直接的な因果関係を追跡することさえ難しい。これらのことが、個別責任の立証性を前提とする被害への補償・賠償を困難としてきた。とくに一人親方や個人事業主は労働者性がないとされてきたことから、特別加入を除けば労災保険の対象とはなっていない<sup>1</sup>。

石綿健康被害救済制度は、このような建設業の一人親方らや直接的因果関係が不明な者らを対象として、広く救済するための仕組みとして運用されている<sup>2</sup>。建設労働者に関していえば、労災保険制度ではカバーできない部分を措置する仕組みとして理解することができる。しかも、ここに含まれる一人親方らはかなりの数に上ることが推察される。

図1は2006年度から2018年度までの労災保険制度および石綿健康被害救済制度に基づくアスベスト被害の認定状況をあらわしている。いずれの制度においても建設業以外の補償・救済が含まれているが、労災保険によるアスベスト被害認定の約半分は建設業で

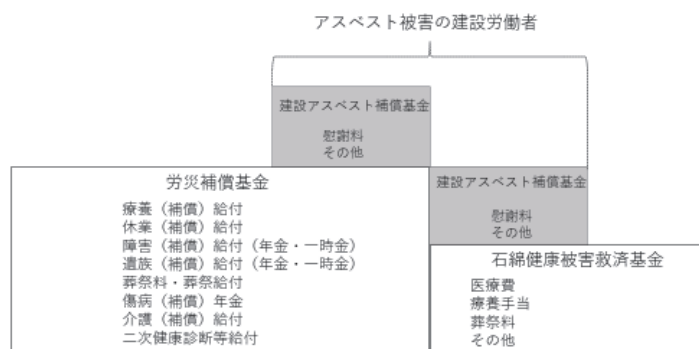
図1 労災保険および石綿健康被害救済制度におけるアスベスト被害認定状況



ある。ここで着目すべきなのは、石綿健康被害救済制度による認定のうちで約半数が職業ばく露とみられることがアンケートから示されている点である。このうちのかなりの部分が建設業であることは間違いない。さらに、職業ばく露以外も含めて、何らかのかたちで建設業に携わった者が石綿健康被害救済制度による認定に相当含まれていることは十分に推察される<sup>3</sup>。しかし、彼らは労働者性や因果関係の追跡困難などの理由により、労災認定を受けることができず、そのために石綿健康被害救済制度によってかろうじてカバーされているにすぎない。

以上が労災保険制度と石綿健康被害救済制度の間に起こっている不均衡であり、建設ア

図2 建設アスベスト被害の補償基金体系



スベスト被害のための補償基金体系となる。図2はアスベスト被害の補償基金体系のイメージを示したものである。労災補償基金と石綿健康被害救済基金はそれぞれ補償・救済の範囲が産業や給付内容の違いから異なっている。いずれにおいても建設業が最も大きな産業の一つとなっているが<sup>4</sup>、労働災害についてはその中でアスベストによる被害者が存在している。

## II.2 建設アスベスト補償基金の構想

### II.2.1 建設アスベスト補償基金と国・建材メーカー

建設アスベスト裁判の流れをうけた補償基金は慰謝料を対象とするため、労災補償と石綿健康被害救済の二つの制度の上に乗る二階建て部分となる。それは建設業以外の産業や一般市民にはないプラス部分となり、建設労働者のみに認められる特別な補償という性格をもつ。しかし、他産業や非職業ばく露によるアスベスト被害への司法判断がほとんどなされていない状況においては、まずは建設アスベスト被害に対する補償をいかに進めていくかが重要な課題である。今後いろいろな裁判がアスベスト関連で行われていく結果として、この二階建て部分の範囲が広がっていくことは十分に考えられるが、そのための第一歩として建設アスベスト補償基金の創設は大きな意味をもっている。

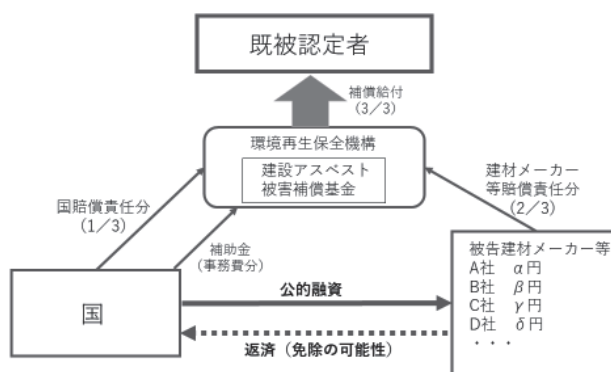
それでは建設アスベスト補償基金（二階建て部分）の財源はどのように構成されるべきであらうか。それをあらわしたのが図3である。

ほとんどの司法判断においては、被害者への責任について国と建材メーカーへの責任配分が1:2となっている。これはトンネルじん肺訴訟などの先例とも合致している。この割合

は最終的な司法判断に基づき、それらを総合した上で決定されるべきであるが、ここではとりあえず1:2の比重としている。

アスベスト被害の責任が問われている建材メーカー数はそれほど多くない上に、被害を発生させた蓋然性が高い大手企業だけが賠償責任を負う方向性となっている。そのため、労災保険制度および石綿健康被害救済制度を合わせて、アスベスト被害者は毎年2000人程度が認定されており、さらにこの中の多数が建設業関連であることを想起すれば、建材メーカーに課される賠償金額は膨大なものになることは間違いない。それは建材メーカーの経営危機を招来することになるため、現実的には不足分を国が公的融資のかたちで一部対応せざるをえなくなる可能性がある。その返済は将来的に建材メーカーから行われていくことになるが、水俣病への対応におけるチッソと国の関係と同じように、事実上は国が免除せざるをえない事態も十分に考えられる<sup>5</sup>。いずれにせよ、このように国と建材メーカーがそれぞれの賠償責任分の資金を拠出しあい、それを環境再生保全機構等に委ねるかたちで既被認定者に対して補償給付を行っていくというスキームが考えられる。これが先述の図1の二階建て部分に当たる内容となる。さらに、建材メーカー側の責任範囲が被告企業以外や周辺産業にも広がっていけば、基金への拠出を行う企業数はそれにしたがって増えていくことになる。

図3 建設アスベスト補償基金の仕組み



## II.2.2 建設アスベスト補償基金への公的資金

建設アスベスト裁判において国の責任は揺るぎがないものとなっている。その賠償責任分を公的資金で賄うことは当然であるが、それをどのような財源によって支出すべきかという問題がある。同じ公的資金といっても、このような被害補償についてはできるだけ適切な種類を選択しなければ、一般国民への行政サービスの低下との関係で不合理な政策結果を引き起こしかねないからである。この問題を考える足がかりとして、公害健康被害補償制度について検討してみたい。

公害健康被害補償制度においては、既被認定者への補償給付のための公的資金として自動車重量税が充当されている。自動車重量税は、かつては道路整備に充てられきた特定財源であったが、現在は国の一般財源となっている。ただし、いまでもその相当部分が道路整備に充てられている。その点においては、自動車重量税の基本的な性格は依然として変わっていないといってよい。

この自動車重量税が公害健康被害補償基金の補償給付の財源とされた根拠について、中央公害対策審議会は次のように述べている。「自動車重量税が自動車の運行に伴い必要となる諸社会費用にあてるものとして創設された経緯からみて同税の本制度への引当てはその趣旨に合致すること、徴収コストが特に必要でなく現実的であること等の理由により、・・・自動車重量税収入の一部を本制度に引き当てることとし(た)」「自動車負担分については現実に可能な本制度独自の費用徴収制度を設けることは困難であり、当面、自動車重量税引当て方式によることはやむを得ない」<sup>6</sup>。これは自動車重量税を公害健康被害補償基金の財源とする根拠として、①租税目的(目的税としての性格)、②徴税コスト(新税創設コストを含む)の二点に基づくものであることを示している。①については、自動車が発生させる社会的費用(大気汚染公害)に対する補償財源として適していることを意味している。補償給付のための公的資金を通常の一般財源とすれば、その負担は広く国民一般が担うことになる。しかし、その原因者が負担しているとみなすことができる財源をそこへ充当できれば、より公平性にかなった負担が実現することになる。

しかし、建設アスベスト被害については、大気汚染に対する自動車の影響のような因果関係に該当する税目は見当たらない。責任が問われた建材メーカーに特化したような税目はそもそも存在していないからである。また、公害健康被害補償法のときの議論からも類推されるように、新税の創設はコストがあまりに大きい上に、建材メーカーといった狭い範囲の産業に特化した税目をつくることはほぼ不可能といってよい。そのため、当面の建設アスベスト補償基金のための公的資金はより一般的な性格をもった財源でなければ対応できないことになる。

それでは、国の一般財源のような公的資金を建設アスベスト補償基金のために拠出する根拠はどのように構築することができるのか。この問題については、石綿健康被害救済制度の救済給付に対する企業の一般拠出金の制度設計が参考になる。

一般拠出金は全ての労災保険適用事業主が納付義務を負っているものであり、その企業による負担は非常に包括的なものとなっている<sup>7</sup>。その理由は、「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」であり、「建材や自動車部品等の石綿を含有する製品を製造する事業主のみならず、多くの事業主が、石綿を使用した建築物を事務所とし、石綿を使用した自動車を営業車としてきた。また、石綿を含有するセメント水道管を通じて届いた水を資源として使用し事業活動を行っていることを考えれば、およそあらゆる事業主は、石綿の使用による経済的利得を受けてきたものと考えられることから、労働者等を使用するすべての事業主から費用を徴収することとしたものである」<sup>8</sup>というものである（傍点は筆者）。これはわかりやすく言えば、「アスベストの使用によって利益を得る過程で被害が生じているのであるから、それぞれが得た利益の中から救済責任部分を支払うべきである」ということに他ならない。事業者と同じようにアスベストの恩恵を受けてきた個人が基金への拠出責任を免れているのは、個人は利益という形態での経済的利得を受けていないという「報償責任」の観点からの理屈づけに拠っている。この点からいえば、現行の税目のうち法人税や法人事業税などの税目を建設アスベスト補償基金のための公的な財源とする考え方もありうる。アスベスト建材を使った建造物や水道管などはあらゆる企業が使用してきたものであるからである。そのため、建設アスベスト補償基金の財源として「報償責任」に基づく企業負担を法人関係税から拠出するという案は有力である。しかし、これらの企業関係税も一般財源であることには変わりがないことから、公害健康被害補償制度における自動車重量税のようなわかりやすい制度設計とは決していえない。

他方において、この「報償責任」の考え方を拡張すれば、アスベストの利用による利益は企業にかぎらず広く国民一般に及ぶ。アスベストは火災から国民を守るために建材としてほとんどあらゆる建築物に使われてきた。代替品の存在を無視すれば、「奇跡の鉱物」(magic mineral) から「致死の粉塵」(killer dust) へと認識が転換したとはいえ、建築物にかぎっても防火や耐熱の恩恵があったと考えることは可能である<sup>9</sup>。その意味では、国の一般財源によって建設アスベスト補償基金へ拠出することを国民的に合意することはそれほど困難ではないであろう。しかも、例えば薬害被害をはじめとした国家賠償責任の事例からみても、国の一般財源によって特定の被害への負担を行うことも先例として存在している。公害健康被害補償制度における補償給付においても、制度上は一般財源とされている自動車重量税が使われており、この点も国の一般財源を建設アスベスト補償基金のために用いるという根拠になりうる。

以上のことを踏まえると、建設アスベスト補償基金に対する公的財源としては、国の一般財源による支出が妥当であると判断される。

### Ⅲ 建設アスベスト補償基金からアスベスト災害補償基金へ

アスベスト被害が問題になっているのは建設業にかぎらない。事業所別にみれば、建設業は半数程度であり、その他にもあらゆる産業にまたがって被害が発生している。厚生労働省によれば、2019年度に石綿ばく露作業による労災認定などを受けた労働者が所属していた事業場数は全部で992事業場であったが、そのうちの393事業場(40%)は建設業以外となっている<sup>10</sup>。このことを踏まえば、本稿でみてきたような建設アスベスト補償基金の構想

は将来的にはより広い「アスベスト災害補償基金」へと拡大されていく必要がみえてくる。

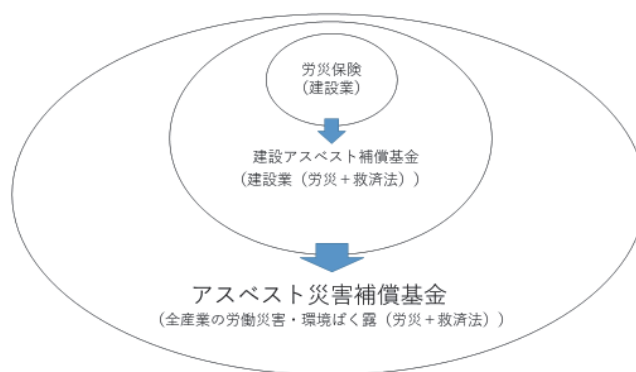
このような包括的なアスベスト被害への補償基金制度はすでにフランスなどで運用されている。世界で最も充実したアスベスト災害への補償制度をもつフランスでは、2000年に社会保障法に基づいて石綿被害者補償基金（FIVA）が創設された。FIVAでは建設業以外の職業ばく露によるアスベスト被害についても補償の対象としている<sup>11</sup>。しかも使用者の重過失がある場合には、「財産的損害」に加えて「非財産的損害」も含めた「完全補償」が行われる。これは本稿で検討してきた建設アスベスト補償基金の範囲が全産業にまで広げられたものに近い形態である<sup>12</sup>。

同様のことは、アメリカのアスベスト災害からも論じることができる。アメリカのアスベスト被害者は年間で1万人に上ると推計されており、米国史上最悪の職業健康被害とされる。その解決は裁判を通じてのものが中心となっているが、被告対象企業は全ての産業分野に及んでおり、割合的には「建設」「水運」「卸売」が各10%、「ゼネコン」「化学」「石・ガラス・コンクリート」「加工金属」「産業機械」が各4%などとなっている<sup>13</sup>。

ただし、日本で発生しているアスベスト災害に対する産業の責任が法的・社会的に確立されていない中で、このような包括的な補償基金を創設することはきわめて困難である。その一方で、建設業のみに特化したアスベスト被害への補償基金は、他の産業や非職業ばく露によるアスベスト被害者

との間で不均衡を生み出すことになる。そのため、当面は建設アスベスト補償基金を創設しつつも、そこから労災認定や司法判断の積み重ねと整理を通じて、アスベスト被害者を全面的にカバーした補償基金をつくっていくことが求められる（図4）。

図4 アスベスト災害補償基金へ向けた方向性



#### IV むすびにかえて

本稿では、いまま進行中の建設アスベスト裁判の判決内容が国および建材メーカーの賠償責任を認めるものへ収れんすることを前提に、これから必要となる建設アスベスト補償基金のあり方を論じてきた。これを制度としてより合理的なものとするためには、労災保険制度と石綿健康被害救済制度の間の整合性をはかり、さらには全産業の労働災害や環境ばく露などの非職業ばく露などを含めた一般的な性格をもつものへと発展させていかなければならない。そのためには、建設アスベスト裁判のような司法判断や企業との和解事案の積み重ねとそれらの分析が欠かせない。その意味では、建設アスベスト補償基金の構想はこのような包括的なアスベスト被害に対する補償をつくるためのステップにすぎない。

アスベスト災害は被害者数からいえば史上最大の産業災害である。これを補償すること



は、各国に共通する公共政策の課題である。そのための研究は 21 世紀における重大なテーマとなっている。

[注]

- <sup>1</sup> 森裕之 (2015)。
- <sup>2</sup> 石綿健康被害救済制度の内容とその財政問題については、森裕之 (2012) を参照。
- <sup>3</sup> 日本のアスベスト使用量の 7~8 割は建材として使用されたとみられている。
- <sup>4</sup> 厚生労働省 (2020) によれば、休業 4 日以上死傷災害数は 125,611 人であり、その内訳は第三次産業 60,208 人 (48%)、製造業 26,873 人 (21%)、陸上貨物運送事業 15,382 人 (12%)、建設業 15,183 人 (12%)、その他 7,965 人 (6%) となっている。第三次産業や製造業については実際には多様な産業が含まれているため、建設業は陸上貨物運送事業と並んで労働災害が最も多く発生している産業となっている。これを死亡災害にしばってみれば、この期間の死亡数 845 人のうち建設業が 265 人 (31%) で最も多くなっており、建設業が現代でも最大の労働災害の分野である。
- <sup>5</sup> 政野淳子 (2013)、61~62 ページ。
- <sup>6</sup> 中央公害対策審議会意見具申 (1977)。
- <sup>7</sup> 石綿健康被害救済制度では一般拠出金の他に、アスベストの使用量や被害発生状況を考慮して特定の企業にのみ課されている特別拠出金がある。
- <sup>8</sup> 中央環境審議会石綿健康被害救済小委員会 (2011)。
- <sup>9</sup> Tweedale, Geoffrey, et.al. (2000)。
- <sup>10</sup> 厚生労働省 (2019)。
- <sup>11</sup> FIVA のいう職業ばく露には自営業者も含まれ、さらには非職業ばく露によるアスベスト被害まで補償がカバーされている。
- <sup>12</sup> 高村学人 (2009)。
- <sup>13</sup> 森裕之 (2017)。

#### 【参考文献】

- 厚生労働省 (2019) 『令和元年度石綿ばく露作業による労災認定等事業場』
- 厚生労働省 (2020) 『平成 31 年/令和元年 労働災害発生状況』
- 高村学人 (2009) 「フランスにおけるアスベスト被害者補償基金の現状と課題」『環境と公害』38 巻 4 号
- 中央環境審議会石綿健康被害救済小委員会 (2011) 『ワーキンググループ報告書「今後の石綿健康被害救済制度の基本的な考え方について」』
- 中央公害対策審議会意見具申 (1977) 『昭和 53 年度以降の自動車に係る費用負担のあり方について』
- 政野淳子 (2013) 『四大公害病』中公新書
- 森裕之 (2012) 「石綿健康被害救済法の財政問題」『政策科学』19 巻 2 号
- 森裕之 (2015) 「建設アスベスト問題と労働衛生政策」『政策科学』22 巻 2 号
- 森裕之 (2017) 「アメリカのアスベスト問題—訴訟社会における複合型ストック災害—」『政策科学 アスベスト特集号 2017 年度版』
- Tweedale, Geoffrey, et.al. (2000) *Magic Mineral to Killer Dust: Turner & Newall and the Asbestos Hazard*, Oxford University Press: Oxford.



## Abstract: An Institutional Design of Compensation Fund for Asbestos Disaster of Construction Workers in Japan

Hiroyuki Mori

### Abstract:

As the legal decisions of the asbestos disaster in construction workers since 2008 have been accumulated, the responsibilities of both the government and the construction material manufacturers have been confirmed. As a result, compensation for asbestos-damaged construction workers will be realized. If a compensation fund for that purpose is created, it will be a two-story part that will be built on the workers' accident compensation insurance system and the asbestos-related health damage relief system, which have been responsible for compensation and relief for asbestos accidents. How to properly design the securing of public funds for that purpose is an important issue, and considering the preceding systems such as the compensation system for pollution-related health damage and the asbestos-related health damage relief system, the burden of the national general fund is reasonable.

Keywords: construction asbestos problem, the asbestos-related health damage relief system, the compensation system for pollution-related health damage