

■ 論 文

アスベスト被害の「責任」と石綿健康被害救済制度の改革
—公害健康被害補償制度とのアナロジー—

森 裕之*

【要旨】

2006年に施行された石綿健康被害救済制度は急ごしらえでつくられたものであり、その給付金の性格は「見舞金」である。そこには原因者負担という補償のための責任的規範が存在しない。1974年に施行された公害健康被害補償制度は同じ大気汚染公害に対して、行政救済制度としての「割り切り」によって原因者の範囲を確定させ、責任に基づいた補償給付を実施してきた。石綿健康被害救済制度もこれに準拠した改革がなされるべきであり、その条件はこの間の裁判の積み重ねなどによって整っている。「責任」に則った石綿健康被害救済制度の改革は喫緊の課題である。

キーワード：石綿健康被害救済制度、公害健康被害補償制度、原因者負担、法的責任

はじめに

アスベストのばく露は大きく分ければ、①職業ばく露、②近隣ばく露、③環境ばく露の3つがある。これをさらに細かく分類すれば、上記のばく露（とくに職業ばく露）を受けた者が被服に付着したアスベストを家庭等に持ち帰って発生する「家族ばく露」などもある。

職業ばく露によるアスベスト被害については、労災認定が認められる場合には労働災害補償制度を通じた給付金の支給が行われてきた。アスベストはきわめて多岐にわたる産業で使用されてきたため、これまで労働災害として認定された職業についても建設業や石綿製品メーカーをはじめとする多様な分野に及んでいる。労災認定が行われた事業場等は「石綿ばく露作業による労災認定等事業場一覧表」として2008年から国が毎年公表しており¹、それらをみれば直接アスベストを扱っていないサービス業等でも労災認定が行われている。このことは建物等に使われてきたアスベストが広範にわたって人々に被害を与えていることを示唆している。これらのケースは労働災害として認定されているものの、アスベスト被害が広く環境ばく露としても広がっている蓋然性を示している。

アスベスト被害に関しては、司法の場において過去15年ほどの間に大きな進展があった。2014年に最高裁判決が出された泉南アスベスト訴訟では、石綿工場でのアスベスト被害に対する国の規制権限不行使の違法性が認められた。これによって工場型被害に対する司法救済の道が拓かれ、その対象は石綿紡織工場や石綿建材製造工場での作業従事者のみならず、モーター点検業務、守衛、実験・研究職、自動車整備、築炉、製鉄所、化学プラント、電車車輛製造、バルブ製造、ガラス製品製造、麻袋再生工場など様々な業種におけ

* 立命館大学政策科学部 教授

る作業従事者にまで拡大している²。

また、2008年から2021年の13年間にわたって行われてきた建設アスベスト訴訟によって、建設作業従事者（一人親方等を含む）に対する特定の建材メーカーと国に対する法的責任が最高裁によって確定した。このうち被告となった建材メーカーの範囲が限られているのは、民事訴訟裁判による個別的因果関係の立証困難さを前提とした訴訟の技術的制約面が大きい。そのため、この最高裁判決をもって被告以外の建材メーカーが「責任」を免れていると解するべきではない。また、最高裁判決ではいわゆる屋外作業従事者は救済の対象外とされたが、それは当時の危険性認識に対する知見が屋外での作業にまで至っていなかったという点によるものであり、彼らが建設現場でのアスベスト被害者であるという事実が否定されたわけではない。

このような司法による企業の法的責任の判断と行政対応が進む一方で、2006年3月から施行されている石綿健康被害救済法による給付金の制度は基本的には当初から変更されていない。もともと石綿健康被害救済制度は2005年の「クボタ・ショック」を受けて急ごしらえでスタートしたものであり、給付金の性格も「見舞金」でしかないものである。そのために、アスベスト被害の原因者負担という責任的規範が存在していない³。しかも、石綿健康被害救済制度の給付金額は労災補償との間に非常に大きな格差がある。アスベストのばく露の分類からいえば、この給付金を受ける者は環境ばく露等による被害者とみなすことができる。つまり、労働災害ではない大気汚染（公害）によるアスベスト被害者であると考えてよい。

司法判断を含めたアスベスト被害の責任に対する認識の高まりは、このような現行の石綿健康被害救済制度の抜本的な改革の必要性を示している。社会正義に基づく被害救済と将来の被害防止という二つの側面から、原因者負担に基づくアスベスト被害の補償が行われなければならないからである。そして、このようなアスベスト被害に対する補償制度は国の社会保障のあり方、ひいては福祉国家としての発展のステージとして規定される⁴。

本稿では、この間のわが国におけるアスベスト被害に対する「責任」の認識ならびに福祉国家としての発展の視点を踏まえ、現在の石綿健康被害救済制度を新たな補償制度へと転換すべきことをみていく。

1. 公害健康被害補償制度の再検討—アスベスト被害救済との関係から

1974年に施行された公害健康被害補償制度は、世界で初めての公害被害者に対する補償給付のための行政救済制度として始まった。公害健康被害補償制度が成立するまでの過程においては、公害地域の地方自治体による救済制度の先行的実施、住民運動の高まり、裁判等の社会情勢を考慮した行政判断が大きな役割を果たすことになった。そして、公害健康被害補償制度は現在でも継続しており、行政救済制度としてみた場合には歴史的にもすでに社会的合意が確立した内容であるとみなすことができる。

この公害健康被害補償制度は、本稿の課題である石綿健康被害救済制度の改革を考える上で最も準拠すべきものとなる。石綿健康被害救済制度の対象となるのは、労災補償の対象とならないアスベストの大気汚染＝「公害」による被害者であるからである。アスベストの「公害」のための行政救済も、わが国での社会的合意が確立している原則に基づいて

行われるべきことは当然である。

そこで以下では、アスベスト被害救済のあり方を念頭においた公害健康被害補償制度の再検討を行う。

1.1 制度の趣旨—行政救済制度としての「割り切り」

石綿健康被害救済制度は広く捉えれば、労災とは異なる「公害」による被害者救済の仕組みとなっている。事実、アスベストは大気汚染防止法による規制対象物質となっている。この点では他の大気汚染物質と同様であり、それによる被害は「公害」にほかならない。そのため、現行の石綿健康被害救済制度を「責任」に基づく補償制度へと改革するためには、公害健康被害補償制度に準拠しなければならない。

公害健康被害補償制度では、「地域」（第一種地域・第二種地域）と「疾病」の指定を行い、それに基づいて補償給付を行っている。これは四大公害裁判の判決結果を背景として、公害健康被害者の救済を行うことを目的としたことによっている。

第一種地域では大気汚染による慢性気管支炎や気管支ぜん息などの非特異性疾患、第二種地域では水俣病、イタイイタイ病、慢性ヒ素中毒という特異性疾患をそれぞれ補償の対象としている。このうち公害健康被害補償制度としての画期をなしたのは第一種地域の方である。それは、一つには非特異性疾患という法的責任を確定することが難しいものを行政措置として補償対象にしたこと、もう一つは被害の法的責任が不明確である原因者を行政的に「割り切る」ことによって、補償給付の費用を原因者とみなされる事業者⁵全体に負担させたという二つの点による。

公害健康被害補償制度の法的根拠である公害健康被害補償法の趣旨については、1974年に発出された環境事務次官通知によって次のように説明されている⁶。

「旧法（筆者注：公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法のこと）においては逸失利益に対する補償がないなど給付の内容が限定されており、また、いわゆる無過失責任法においては民事訴訟という手段により損害賠償を求めるものであるためにその解決にはかなりの労力と日時を要するという問題があり、被害者の救済に万全を期するとはいいがたい現状にあったため、今回、民事責任をふまえた制度として、公害により健康被害を受けた被害者の迅速かつ公正な保護を図ることを目的として、法が制定されたものである」

（傍点は筆者。以下も同様）。そして、この制度の基本的性格については、「対象とする被害の発生が原因者の汚染原因物質の排出による環境汚染によるものであり、本来的にはその原因者と被害者との間の損害賠償として処理されるものにつき制度的解決を図ろうとするものであるので、本制度は基本的には民事責任をふまえた制度として構成されているものである」と説明されている。

この説明におけるポイントは三点ある。これらが公害健康被害補償制度の特徴をなしている。

第一に、被害者救済を万全に行うという観点からみて、民事訴訟による損害賠償の実現はかなりの労力と日時を要してしまうことが公害健康被害補償制度の成立背景にあることである。これは被害者の実態に寄り添った立場にたった行政的措置の実施を意味している。被害者からみても、司法的解決には拠らない簡便な行政救済制度は歓迎される面があるの

は当然である。

第二に、原因者の民事責任をふまえた制度的解決を図っている点である。法律上は民事責任とは不法行為によって与えた損害に対する賠償を意味することから、ここでは狭義の民事責任を超えつつも、それを土台に据えた「原因者」の負担に基づく救済制度を取り入れていることが示されている。このことは被害者が補償について納得する上でも重要である。被害者にとっては単なる金銭の賠償がなされるにとどまらず、被害を与えた責任の所在を明らかにすることも重要な要件だからである。この点が「見舞金」とは異なるポイントである⁷。

第三に、公害健康被害補償制度には逸失利益を含んだ給付が含まれていることである。つまり、公害健康被害に対する補償は労災補償に準じたかたちで制度の設計が行われている。これも単なる「見舞金」とは異なっている点である。

これらの公害健康被害補償制度の特徴については、環境再生保全機構が以下のようにさらにわかりやすくまとめている。

「公害健康被害補償制度の基本的な考え方は、本来、原因者と被害者の間の損害賠償により解決が図られるべき公害による健康被害の紛争を、個別の因果関係の立証が困難であるとか、原因者が不特定多数であるとかの公害被害の特殊性に鑑み、基本的には民事責任を踏まえつつ、公害健康被害者を迅速かつ公正に保護するところにあります。しかし、基本的には民事責任を踏まえていることから、指定疾病とその原因物質の間には一般的な因果関係があること、また汚染原因者が補償給付に要する費用を負担すること、が制度の前提となります」⁸。

そしてこれを受けて、大気汚染を対象とする第一種地域での公害健康被害者の救済については、「1. 大気汚染と疾病との疫学的な因果関係を前提とし、個別の因果関係は問わないこととし、指定地域に存する汚染の曝露を受け、一定の症状があれば、公害病患者として認定することとしています（個別の患者に係る因果関係の割り切り）。2. 補償給付に要する費用を負担する者は、原因物質を排出した大気汚染防止法上の一定の施設を設置していた者に限定されること（原因者の範囲に係る割り切り）」という2つの「割り切り」が特徴であるとしている⁹。

ここでは「原因者が不特定多数である」や「指定疾病とその原因物質の間には一般的な因果関係がある」という説明が加えられているが、これらは先ほどみた公害健康被害補償制度のポイントにあった公害被害者救済における民事訴訟の限界を生じさせる要因である。いずれも個別的因果関係を立証することを困難とする点にほかならない。

1.2 財源—費用負担のあり方—

公害健康被害補償制度の特徴は費用負担の考え方にもあらわれている。先述の環境事務次官通知の後に発せられた環境・通商産業事務次官連名通知「公害健康被害補償法等（費用負担関係）の施行について」では、公害健康被害補償制度の第一種地域における費用負担について次のように述べられている。

「被害者救済の費用は、このように汚染原因者が、その寄与度に応じて負担するのが原則であるが、とくに非特異的疾患たる大気汚染系疾患にあつては、個々の原因者の汚染原

因物質の排出と大気の汚染又は疾病との関係を量的にかつ正確に証明することは不可能に近いので、汚染原因物質の総排出量に対する個々の施設の排出量の割合等をもって大気の汚染に対する寄与度とみなし、これをもって補償を要する健康被害に対する寄与度とし、費用負担を求めるという制度的取決めを行っているものである¹⁰。これは補償給付の費用負担のあり方については、実際に各被害に対する各事業者の汚染原因物質の排出による寄与度を明確にすることは不可能であることから、それを汚染原因物質の総排出量に対する各事業者の割合等で代替して捉えていることを意味する。この点も、被害者救済を万全に行うという立場からの行政的措置にほかならない。

それでは現実の費用負担はどのようなになっているのか。その特徴は次の二点にある。

第一に、第一種地域（旧指定地域）に立地する事業者のみならず、全国の「原因者」とみなされた事業者から汚染負荷量賦課金が徴収されていることである。これは「原因者」の範囲を因果関係からみた合理的な範囲をこえて、ある種の擬似的な捉え方に基づいて決めていることを示している¹¹。さらに、この「原因者」の中には自動車も含まれている。自動車については大気汚染の共同原因者として、公害健康被害の補償給付を自動車重量税の中から引き当てている。その割合は事業者が負担する賦課金の4分の1（費用全体の5分の1）に上っている。

第二に、汚染原因物質を排出してきた事業者であっても、賦課金の納税義務者は一定規模以上の事業者に限られていることである。その理由は、①零細な事業者は個々の大気汚染に対する寄与度が著しく小さいと考えられること、②かりに零細な事業者が賦課金を支払うとしても、その金額は少額であることから徴収コストに比してきわめて非効率となることにある¹²。ただし、旧指定地域以外の地域では賦課金の負担が免除されるような小規模な事業者であっても、旧指定地域では被害発生に寄与したとみなすことで、ある程度の規模の事業者には納付義務を負わせている。

1.3 補償給付等の内容

公害健康被害補償制度では、これらの費用負担によって表1のような補償給付等が行われている。この補償給付等の内容での特徴は次の二点においてあらわれている。

第一に、補償給付費のうちで最も大きいのが障害補償費であり、給付総額の半分近くを占めていることである。これに医療費にあたる「療養の給付及び療養費」を加えれば、その割合は84%に上る。障害補償費は労働者の性別や年齢階層別の平均賃金の80%を基準に支給されるものであり、これが先ほどみた逸失利益の補てんに該当する。実際にはこれに慰謝料の部分も付加されている。これが被害者家計への所得保障の役割を果たしており、それに必要な医療費を加えることで被害者家計全体の生活を支えている。

第二に、被害者が指定疾病で死亡した場合には、遺族補償費が平均賃金の70%を基準に10年間支給されていることである。遺族補償費は遺族に対する逸失利益と慰謝料の補償であり、被害者本人の死亡によって破壊された遺族の生活が回復し、彼らが安定した生活を取り戻せるようにすることが目的となっている¹³。

さらに、表1に示されている補償給付費等のほかに、「健康被害予防事業」が公害健康被害補償制度の一部として実施されている。これは大気汚染の影響による健康被害を予防す

るために国や自治体が調査研究や施設整備等を行うものであり、その財源となる基金には大気汚染物質の排出事業者および大気汚染に関連のある事業活動者が拠出を行い、それに国の出資も加えられている。

表1 旧指定地域の公害健康被害補償制度の内容と費用負担（2022年度見込）

単位：百万円

区分	内容	金額
I 補償給付費	公害健康被害者の補償に係る費用	36,146 (99.8%)
(1) 療養の給付及び療養費（医療費）	指定疾病に係る医療費	13,146 (36.3%)
(2) 障害補償費	労働能力の喪失等による逸失利益相当分に慰謝料的要素を加味した費用（平均賃金の80%を基準にして障害の程度に応じた支給を行う）	17,406 (48.1%)
(3) 遺族補償費	既被認定者が指定疾病に起因して死亡した場合に、遺族に対してその逸失利益と慰謝料相当分を補償する費用（平均賃金の70%を基準にして10年を限度に支給する）	1,618 (4.5%)
(4) 遺族補償一時金	遺族補償費を受ける資格をもつ遺族がいない場合に、それ以外の一定範囲の遺族に対して支給される一時金（遺族補償費月額36ヶ月分）	692 (1.9%)
(5) 児童補償手当	15歳未満の児童に対して障害の程度に応じ、慰謝料的要素を加味して支給される費用	0 (0.0%)
(6) 療養手当	既被認定者の入院・通院に要する交通費等の費用	3,167 (8.7%)
(7) 葬祭料	通常葬祭に要する費用	117 (0.3%)
II 公害保健福祉事業費	公害健康被害者の健康回復事業等に係る費用	78 (0.2%)
合計（予備費を除く）		36,224 (100.0%)

出所）環境再生保全機構（2022）『公害健康被害補償・予防の手引き』各ページより作成。

I.4 小括

これまでみてきた公害健康被害補償制度の主な特徴を整理すれば、下記の点にまとめることができる。

- ①民事責任をふまえた行政救済
- ②「見舞金」ではなく逸失利益や慰謝料に基づく補償給付
- ③一定の条件に基づく被害者の「割り切り」
- ④擬似的な部分も加えた「原因者」の「割り切り」

これらの特徴は、アスベストによる「公害」に対する現行の石綿健康被害救済制度の改革のための規準となる。これらに基づいて、アスベスト被害特有の性格を加味した公害健康被害補償制度に修正を加えることで、石綿健康被害救済制度の改革案とされなければならない。

II. 石綿健康被害救済制度の再検討

公害健康被害補償制度の趣旨、財源、給付内容は、同じ「公害」を対象とする石綿健康被害救済制度のあり方を検討する上で準拠すべきものである。そこでまず、公害健康被害補償制度のもつ特徴に照らし合わせるかたちで、現行の石綿健康被害救済制度の特徴を整理する。

II.1 「地域」と「疾病」—被害者の「割り切り」—

公害健康被害補償制度では「地域」と「疾病」が指定され、それに基づいた補償給付等が行われていた。これを石綿健康被害救済制度が対象とするアスベスト被害者に当てはめれば、「地域」は日本全国である。これはアスベストが広くさまざまな産業で使用され、とくに建材には7～8割ほど使われてきたことによっている。そのために公害健康被害補償制度のような指定地域を設定することは適当ではない。被害発生数の多寡はあるが、この場合の指定地域が全国であると考えるのは当然のことである。

また「疾病」については、現在は中皮腫、肺がん、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺、著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚の4種類となっている。これらを疾病の種類ごとに一定の基準にしたがって救済対象となる被害者の「割り切り」を行っている。

ただし、これらの「割り切り」のための基準が見直されることによって、一般的な石綿肺や胸膜肥厚、さらには別の指定疾病の追加も考えられるであろう。

II.2 救済給付等の内容—民事責任をふまえない「見舞金」—

「はじめに」でも述べたように、石綿健康被害救済制度は民事責任をふまえた補償制度ではなく、あくまでもアスベストによる「公害被害者」に「見舞金」（救済金）を支給するための制度である。この性格は救済給付の内容を大きく制約している。

表2は、石綿健康被害救済制度の主な給付内容を示したものである。これを先の表1にあった公害健康被害補償制度の給付内容と比較すれば、次の3点が大きく異なっていることがわかる。

表2 石綿健康被害救済制度の主な給付内容

種類	内容
医療費	指定疾病の医療に要した医療費
療養手当	入院・通院に伴う諸経費や近親者等による介護に要する費用
葬祭料	葬祭に要する費用（199,000円）
特別遺族弔慰金・特別葬祭料	遺族に対する弔意等を目的として支給される費用（特別遺族弔慰金2,800,000円、特別葬祭料199,000円）

出所）環境再生保全機構HPより作成。

第一に、民事責任をふまえた行政救済制度ではなく、公害健康被害補償制度の障害補償費のような逸失利益や慰謝料に当たる給付が含まれていないことである。そのため石綿健康被害救済制度の場合、医療費・療養手当以外には被害者の生活保障を行うための給付が存在していない。これは石綿健康被害救済制度が原因者と被害者の間の「責任」関係を前提としていないことの反映である。かりに、この「責任」のあり方や範囲が行政措置として設定されれば、それに応じて公害健康被害補償制度の障害補償費や遺族補償費に当たる補償給付が行われるべきである。

第二に、公害健康被害補償制度の遺族補償費のような遺族の生活保障のための補償給付がないことから、それに代わるものとして石綿健康被害救済制度では特別遺族弔慰金が支

給されていることである。しかし、その金額は通常のケースでの遺族補償費に比べればわずかにしかない¹⁴。

第三に、公害保健福祉事業や健康被害予防事業に必要な費用が措置されていない。とくに、問題となるのは健康被害予防事業に当たる費目の設定である。アスベストは現在も建物等の中に広く存在しており、これらは将来的に解体や廃棄がされていくものである。これにともなう健康被害を防止しようとするれば、それに必要な種々の対策を講じなければならない。また、公害保健福祉事業についても、石綿健康被害救済制度が石綿関連疾患からの健康回復等に必要な各種の取組を行うのであれば、現在これが設定されていないのは大きな違いになっている。

II.3 「原因者」の不存在

アスベスト被害における原因者の特定は、公害健康被害補償制度の第一種地域の場合よりもはるかに困難である。アスベストは社会全体で広く使われており、しかもばく露してから疾病を発症するまで数十年の時間がかかる。そのため、いつどこでばく露したアスベストによって自分が病気になったのかを確定することはきわめて難しい。相対的に因果関係がつかみやすい大手建材メーカーを相手にした建設アスベスト訴訟でさえも、個別被害者との因果関係が確定するまで10年以上の歳月が費やされている。ここから考えても、民事責任が認められていない建材メーカーや他の産業と個別被害者の間の因果関係を明らかにすることは困難をきわめる。そのため、公害健康被害補償制度と同様に、アスベスト被害に対しても「原因者」の「割り切り」が必要である。

ところが、現在の石綿健康被害救済制度には「原因者」が存在していない。救済のための財源の中心は全ての労災保険適用事業主が納付義務を負う一般拠出金であるが、これは事業主が「原因者」であるという建前をとっていない。にもかかわらず、このような拠出金が求められた理由は、一般拠出金が「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」というものである¹⁵。これは要するに、事業者は直接・間接にアスベストを使用することで経済的利得を生み出してきた「報償責任」を一般拠出金の根拠にしているのであって、アスベストの使用を通じて被害者を発生させてきたという「原因者責任」は問われていない。その理由はすでに述べたように、この制度を「責任」の確定を待たずに急ごしらえで作上げたことによる。

ただし、この「報償責任」そのものは完全に否定されるものではないであろう。このような根拠に基づいた救済金の拠出にも相応の論理は見出せるからである。吉村良一によれば、石綿健康救済制度で用いられている「報償責任」は法的責任における報償責任とは異なるとして「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」（下線は吉村自身によるもの）と説明している¹⁶。これは同じ報償責任という用語における二つの類型を示すものであると考えてよい。

しかしながら、2006年に石綿健康被害救済制度が施行されてから15年以上が経過する中で、これらの被害に対する「責任」の枠組みが整理されてきた。この「責任」の確定を通じて、現在の「見舞金」としての性格は解消されることになり、救済給付は補償給付へと制度的に進化することになる。

「公害」としてのアスベスト被害を引き起こした「原因者責任」をどのように割り切るかは、行政救済制度としての重大な判断となる。しかし、それによって公害大国・日本において、福祉国家の発展のあり方として公害健康被害補償制度がつくられた。そこには種々の要素を考慮した「責任」の「割り切り」が必然的にもなう。アスベスト被害の場合にも、その特有の条件を加味して導き出される「責任」に則った補償制度がつくられなければならない。

Ⅲ. 「公害」としてのアスベスト被害の「責任」

Ⅲ. 1 「責任」の種類と内容

石綿健康被害救済制度の対象であるアスベスト「公害」を新たに「責任」に基づく補償制度へと改革するためには、その「責任」が法的・社会的にみて妥当性が強いものでなければならない。

吉村良一は、石綿健康被害救済制度について「国やアスベスト関連事業者の法的責任を認める判決も出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、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」とする。そのためには、「『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り、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」と指摘している¹⁷。これは、吉村自身が関わってきた大気汚染訴訟をはじめとする日本の法的判断の蓄積およびそれらに基づく行政制度の展開の歴史からみた指摘であるといえる。

アスベスト被害は一般の公害問題と比べた場合、発生源となる企業・産業の多様性、被害の地域的広がり、被害発生までの時間的長さ、汚染物質の存在の持続性などの諸側面において、その性格的な複雑さは群を抜いている。そのために、被害の多様さや深刻さに比して、行政による救済の仕組みが大きく後手に回ってこざるをえなかった。これまでの石綿健康被害補償制度では、被害に合わせて救済のあり方を改善するのではなく、逆に被害の救済を不適切に抑え込んできたといえる。

吉村の「責任」に関する議論もこのような問題意識に基づいている。そして吉村は、この間のアスベスト被害における法的責任の確定と日本の公害問題に関する司法判断を踏ま

えて、多様な「責任」概念を①法的責任（民事責任）、②法的責任に準ずる責任、③社会的責任、④公的ないし政策的責任、の4つに分類している。以下では、これらに関する吉村の説明をみていくことにする。

「法的責任（民事責任）」は、過失（一定の場合には無過失のケースも含む）と因果関係に基づいた司法上の責任である。これに関して重要なことは、司法上は原則として個別的因果関係が要件とされるが、それが救済制度として措置される場合には集団としての原因者の行為と集団としての被害という結びつきがあれば、法的責任として認められるという点である。その際、吉村は公害健康被害補償法が「民事責任を踏まえた」制度として、個別的因果関係を問わない救済の仕組みをとっている事実を示している。

「法的責任に準ずる責任」は、危険な物の製造や危険な行為を通じて利益を得ている者が、予見可能な被害を防止しなかったことによって発生する責任である。それは社会的存在としての企業が社会に対して負う一般的な意味での社会的責任に解消できない「具体化・特定化された社会的責任」であり、法的責任に近いものである。この「責任」の概念には、東京大気汚染訴訟判決が示した「社会的責務」が当てはまるものであると吉村は指摘している。

「社会的責任」は、吉村の説明によれば「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」という一般的な意味での「社会的責任」である。これは現在の石綿健康被害救済制度の財源の中心である一般拠出金の根拠となっているものである。

「公的ないし政策的責任」は、国が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被害の防止や救済制度を確立して被害者を救済するという責任である。これは公害健康被害補償制度でいえば「健康被害予防事業」が該当するであろう。吉村はアスベスト被害の場合にはそれらの性格的な複雑さゆえに、国の被害者救済に対する責任がとくに重くなると述べている。

吉村が示したアスベスト「公害」に対する「責任」の概念は、司法や行政措置としての狭い枠組みを通して見た場合にはかなり包括的なものであるのは確かである。そして、アスベスト「公害」を引き起こした「責任」の範囲を極端にまで抑え込むことも可能であることは、最高裁判決に至るまでの司法判断に大きな揺らぎの幅があったことが示している。しかし、吉村の議論が示しているように、現在まで蓄積されてきたアスベスト被害に対する「責任」の広がり、東京大気汚染訴訟判決や公害健康被害補償制度のもつ司法的・制度的な規準、そして公害被害者の救済に万全を期するという社会的合意を考慮すれば、上記のような「責任」は十分に妥当性をもつものといえるだろう。

Ⅲ.2 制度改革案

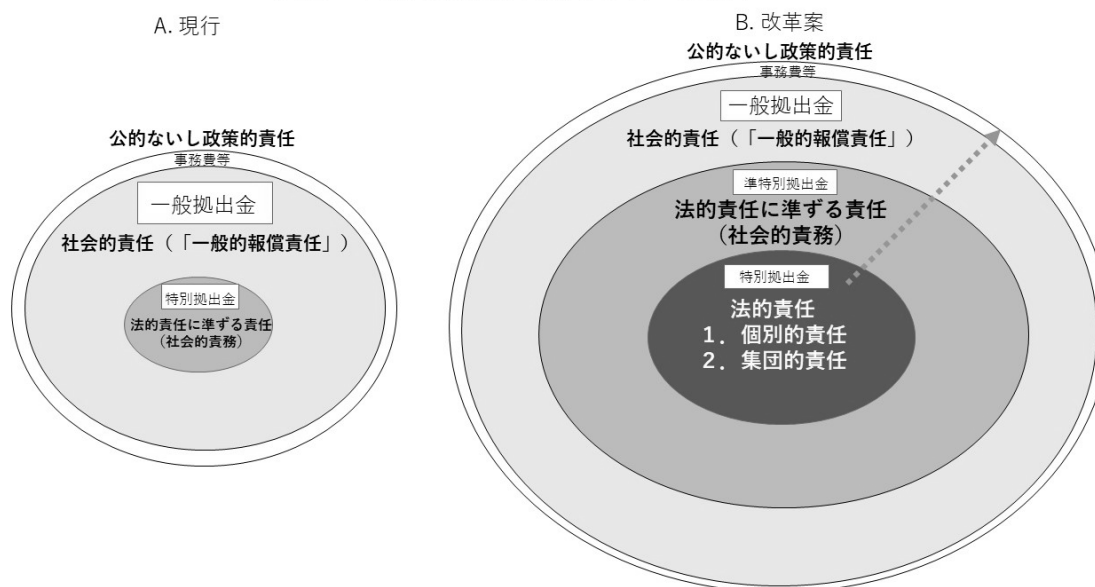
上記の「責任」の基準に照らした場合、現行の石綿健康被害救済制度はどのように改革されることになるのか。

図1は、アスベスト被害をめぐる「責任」のあり方を踏まえた石綿健康被害救済基金の改革案を示したものである。A.は現行制度、B.が改革案をあらわしている。

A.の現行制度においては、法的責任はまったく存在していない。その代わりに、過去の

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、政令で定める要件に該当する事業主から「特別拠出金」を徴収している。これは明らかにアスベスト被害を多く引き起こした「責任」を踏まえたものであり、「法的に準ずる責任」とみなすことができる。

図1 石綿健康被害救済基金の仕組み



これに対して、「一般拠出金」は「社会的責任」に基づいたものである。この「社会的責任」は、現在用いられている「報償責任」という言葉を法的責任における報償責任と区別した場合に「一般的報償責任」と呼ぶことができるものである。そして、「公的ないし政策的責任」として、国は事務費の部分を負担していると捉えることができる。

B.の改革案では、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を図示している。まず、救済に必要な財源は、単なる「見舞金」から「責任」に基づく補償へと転換される。そのため、現行制度に比した場合に総額が大きくなるのは当然である。この総額に基づいて、各拠出金が各責任主体に割り当てられることになる。

「特別拠出金」は、「法的責任」（個別的責任・集团的責任）の下に置かれる事業主および国が拠出することになる。その際、裁判で被告になった企業以外の建材メーカーに対しても、行政救済制度として国が特別拠出金を賦課することが考えられるべきである。そこには裁判における技術的・裁量的制約があることで、いわば典型的な原因者として一部の建材メーカーの法的責任が認められたにすぎないからである。その範囲をどうするかについては、公害健康被害補償制度での原因者の「割り切り」や現在の特別拠出金における「政令で定める要件」として判断すればよい。

「準特別拠出金」は、「法的責任に準ずる責任」に基づく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者および国も負担することが求められる。この責任の範囲にどのような事業者を入れるかについては、建材メーカー以外のアスベスト製品の製造・販売業者や輸入事業者などが考えられる¹⁸。これらの範囲についても、国による原因者の「割り切り」が重要な役割を果たすことになる。なお、「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「社会的責任」（一般的報償責任）をベースにしたものであり、その性格は現行制度と改革案で同じものである。そのため、現在の一般拠出金を基本的には踏襲すればよい。

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が検討されるべきである。そのため、この「責任」に基づいた国の拠出金も大きくなることになる。

IV. 結語

2005年の「クボタ・ショック」から慌ただしく成立し運用されてきた石綿健康被害救済制度が現在も続けられる一方で、この間のアスベスト裁判の積み重ねなどを梃子にしながら「責任」の所在が社会的に明らかにされてきた。これは公害健康被害補償制度がつけられた背景と同じであるが、同制度との対比において行政救済制度としての機能が著しく劣る石綿健康被害救済制度が改革されなければならないことは明らかである。それがこれまで行われてこなかったのは、アスベスト被害のもつ多様で複雑な性格によるものであり、それによって「責任」の確定を国が避けてきたことが理由にほかならない。

しかし、日本の福祉国家の歴史という視点からみれば、公害健康被害補償制度の根本的理念は「被害者の救済に万全を期する」という点にある。これは公害被害救済における大原則であろう。かつて宮本憲一は公害被害の救済原則の一つとして、「救済は永代救済制度であり、全面的生活保障でなければならぬ」とした¹⁹。宮本が提唱する救済原則はこれ以外にも地域社会全体の損害の回復などを含んだ総合的なものであるが、現在の石綿健康被害救済制度はそれらにはるかに及ばない段階にとどまっている。

アスベスト被害の救済制度は少なくとも公害健康被害補償制度に準じたものにすることが必要である。それは福祉国家としての日本の当然の歴史的責務にほかならない。

[注]

1 国が最初に公表したのは2005年であるが、毎年公表されるようになったのは2008年からである。

2 伊藤明子（2021）、57ページ。

3 石綿健康被害救済制度の問題点については、森裕之（2012）。

4 Boggio, Andrea（2013）。

5 公害健康被害補償制度に関しては事業所や工場と表現する方が適切であることが多いが、記述の煩雑さを避けるために以下ではそれらを含めた「事業者」と表現する。

6 「公害健康被害補償法等の施行について」環境企第108号。ただし、引用は環境庁公害健康被害補償制度研究会編（1998）、301ページによる。

7 司法判断によらずに「原因者」とされる事業者が公害健康被害補償制度を受け入れた背景には、公害裁判の積み重ねによって企業イメージを悪化させたくないという財界の思惑があった。宮本憲一（2007）、240ページ。

8 環境再生保全機構（2022）、7ページ。

9 同上。

10 「公害健康被害補償法等（費用負担関係）の施行について」環境企第 108 号・49 立第 2、051 号。ただし、引用は環境庁公害健康被害補償制度研究会編（1998）、346 ページによる。

11 ただし、旧指定地域とその他地域の事業者の間には負担の格差が設けられており、現在は旧指定地域とその他地域の賦課料率では 9 対 1 の格差が設定されている。

12 環境再生保全機構（2022）、19 ページ。

13 同上、12 ページ。

14 2021 年度の公害健康被害補償法で用いられた「遺族補償標準給付基礎月額」（男子平均額）から計算すれば約 311 万円／人・年となる。

15 中央環境審議会石綿健康被害救済小委員会（2011）。

16 吉村良一（2022）、4 ページ。

17 吉村良一（2022）、3 ページ。なお、以下の叙述も同論文に依拠している。

18 吉村良一は、これらの事業者には「法的責任に準ずる責任」だけでなく、法的責任さえ問われるとしている。同上、5 ページ。

19 宮本憲一（1975）、240 ページ。

【参考文献】

伊藤明子（2021）「アスベスト被害に対する『責任』」『環境と公害』第 50 巻第 4 号、岩波書店

環境再生保全機構（2022）『公害健康被害補償・予防の手引き』

（https://www.erca.go.jp/fukakin/y_tebiki/pdf/tebiki_all.pdf）

環境庁公害健康被害補償制度研究会編（1998）『公害健康被害補償・予防関係法令集（平成 10 年版）』中央法規

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」』

宮本憲一（2007）『環境経済学 新版』岩波書店

宮本憲一（1975）『日本の環境問題』有斐閣

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

吉村良一（2022）「アスベスト被害救済のあり方」『環境と公害』第 51 巻第 3 号、岩波書店

Boggio, Andrea（2013）*Compensating Asbestos Victims*, New York: Ashgate, Publishing

"Responsibility" for Asbestos Victims and Reform of Asbestos Health Damage Relief System

—An Analogy with the Pollution-related Health Damage Compensation System—

Hiroyuki Mori

Abstract:

The asbestos health damage relief system in 2006 was created in haste, and the benefit for victims is in the nature of a 'sympathy money'. There is no norm of responsibility for compensation by polluter-pays principle. The pollution-related health damage compensation system in 1974 uses the administrative "judgement" to determine the scope of polluter, and has implemented compensation benefits based on it. The asbestos health damage relief system should also be reformed in accordance with this, and the conditions for that reform have been met through a series of court cases and so on. Reform of the asbestos health damage relief system in line with "responsibility" is an urgent issue.

Keywords: Asbestos Health Damage Relief System, Pollution-related Health Damage Compensation System, Polluter Burden, Legal Liability