

建設アスベスト訴訟に関する最高裁判決等を踏まえた 対応について

令和 3 年10月11日
労働基準局安全衛生部

建設アスベスト訴訟について

- 石綿にばく露した労働者が石綿肺、肺がん、中皮腫等の健康被害を被ったのは、国が規制権限を適切に行使しなかったためとして、建設業の元労働者等やその遺族などが国を相手取って国家賠償請求訴訟を提起したものの。
- 令和3年5月17日、最高裁判決が出され、一人親方を含む屋内建設作業者に対する国の責任が認められた。他方、屋外建設作業者に対する国の責任は否定された。

原告	建設業の元労働者等・その遺族など
原告数、請求額等 (R3.7.27時点)	46訴訟：原告総数880名（被災者ベースで646名） 請求総額約233億円
主な争点 (国の規制権限の 不行使)	<ul style="list-style-type: none">・ 一人親方等に対する責任・ 防じんマスクの着用義務付け・ 有害性の警告表示義務付け・ 石綿の製造等の禁止・ 集じん機付き電動工具の使用義務付け 等
経過	<ul style="list-style-type: none">・ 建設アスベスト訴訟（横浜1陣、大阪1陣）→国敗訴の最高裁判決（R3.5.17）・ 全国連絡会と基本合意（R3.5.18）・ 係属中の訴訟に関し、最高裁判決・基本合意に沿って、訴訟上の和解を検討中・ 6月9日、建設アスベスト被害に関する給付金等の支給に関する議員立法である「特定石綿被害建設業労働者等に対する給付金等の受給に関する法律」が成立し、6月16日に公布された

建設アスベスト訴訟における争点と高裁・最高裁判決

- 建設アスベスト訴訟では、過去に建設業に携わった労働者や一人親方等の石綿へのばく露を防止する措置が十分だったのかという点が争われたが、最高裁判決で規制が不十分だったと判断され国側が敗訴した争点について、現行法令で十分な措置が講じられているか検討し、不十分な場合は、判決を踏まえた見直しが必要となる。
- 建設アスベスト訴訟の争点ごとの裁判所の判決と現行法令による対応状況の概要は以下のとおりであり、一人親方等の安全衛生対策、有害性の警告表示の義務付け、集じん機付き電動工具の使用義務付けについて、検討が必要と考えられる。

争点	高裁判決	最高裁判決	安衛法令における対応状況
一人親方等の安全衛生対策	国の違法性はない（横浜1陣） 国の権限不行使は違法（東京1陣、京都1陣、大阪1陣）	国の権限不行使は違法	政省令では、一人親方等の安全衛生対策に係る規定はなし
防じんマスクの着用義務付け	国の権限不行使は違法	国の権限不行使は違法	石綿取扱い作業従事者に使用義務付け
有害性の警告表示の義務付け等	国の権限不行使は違法	国の権限不行使は違法	高裁判決で表示されるべきとされた内容が一部義務付けられていない
石綿の製造等の禁止	国の違法性はない（横浜1陣、東京1陣、京都1陣） 国の権限不行使は違法（大阪1陣）	判断せず	石綿の製造等は全面禁止
集じん機付き電動工具の使用義務付け	国の違法性はない（横浜1陣、東京1陣、大阪1陣） 国の権限不行使は違法（京都1陣）	判断せず	集じん機付き電動工具の使用は義務付けていない

一人親方等の安全衛生対策

最高裁判決の具体的内容（一人親方等の安全衛生対策）

争点

労働者と同一現場、同一の作業環境下で同一の建築作業に従事する一人親方等は、安衛法（第22条、第57条）に基づく保護対象に含まれるか。

<参考>安衛法

第22条 事業者は、次の健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

- 一 原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等による健康障害
- 二 放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧等による健康障害
- 三 計器監視、精密工作等の作業による健康障害
- 四 廃棄、廃液又は残さい物による健康障害

第57条 爆発性の物、発火性の物、引火性の物その他の労働者に危険を生ずるおそれのある物若しくはベンゼン、ベンゼンを含有する製剤その他の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又は前条第一項の物を容器に入れ、又は包装して、譲渡し、又は提供する者は、厚生労働省令で定めるところにより、その容器又は包装に次に掲げるものを表示しなければならない。ただし、その容器又は包装のうち、主として一般消費者の生活の用に供するためのものについては、この限りでない。

一 次に掲げる事項

イ 名称

ロ 人体に及ぼす作用

ハ 貯蔵又は取扱い上の注意

ニ イからハマまでに掲げるもののほか、厚生労働省令で定める事項

二 当該物を取り扱う労働者に注意を喚起するための標章で厚生労働大臣が定めるもの

最高裁判決

安衛法第22条、第57条の保護対象は労働者に限定されない

- 安衛法57条は、これを取り扱う者に健康障害を生ずるおそれがあるという物の危険性に着目した規制であり、その物を取り扱うことにより危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、所定事項の表示を義務付けることにより、その物を取り扱う者であって労働者に該当しない者も保護する趣旨のものと解するのが相当である。
- 安衛法は、その1条において、職場における労働者の安全と健康を確保することを目的として規定しており、安衛法の主たる目的が労働者の保護にあることは明らかであるが、同条は、快適な職場環境（平成4年法律第55号による改正前は「作業環境」）の形成を促進することをも目的に掲げているものであるから、労働者に該当しない者が、労働者と同じ場所で働き、健康障害を生ずるおそれのあるものを扱う場合に、安衛法57条が労働者に該当しない者を当然に保護の対象外としているとは解し難い。
- 本件揭示義務規定（注：特定化学物質障害予防規則38条の3（安衛法第22条に基づく規定））は、特別管理物質を取り扱う作業場という場所の危険性に着目した規制であり、その場所において危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、特別管理物質を取り扱う作業場における揭示を義務付けることにより、その場所で作業する者であって労働者に該当しない者も保護する趣旨のものと解するのが相当である。

➡ 労働大臣が上記の（安衛法第22条等に基づく）規制権限を行使しなかったことは、安衛法第2条第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、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、国家賠償法1条1項の適用上違法

<今後の規制のあり方に関する基本的な考え方>

- 最高裁判決では、安衛法の第1条（目的）において、快適な職場環境の形成を法の目的としていることを述べた上で、この訴訟において具体的な争点となった第22条や第57条に関しては、
 - ① 物の危険性に着目した規制について、その物を取り扱うことにより危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、表示により、労働者以外の者も保護する趣旨
 - ② 場所の危険性に着目した規制について、その場所において危険にさらされる者が労働者に限られないこと等を考慮すると、掲示により、その場所で作業する労働者以外の者も保護する趣旨
との考え方を示したところ。
- 安衛法に基づき事業者に義務付けている措置は、これまで労働者を雇用する事業者に対し、当該労働者を危険有害要因から保護するためのものとして位置づけ、政省令による保護対象は基本的には労働者に限定してきたが、物の危険性や場所の危険性に着目した規制については、最高裁判決を踏まえて、規制のあり方や保護対象をどのように見直すべきか。
- まずは、最高裁判決で言及されている安衛法第22条及び第57条について考え方を整理し、規制の見直しを検討することとしてはどうか。

<規制の見直しに関する考え方の整理>

- 安衛法第22条は、原材料などや物理的環境による健康障害を防止するための必要な措置を事業者に義務付けている（条文上、保護対象を労働者には限定していない）。

<参考> 安衛法

第22条 事業者は、次の健康障害を防止するため必要な措置を講じなければならない。

- 一 原材料、ガス、蒸気、粉じん、酸素欠乏空気、病原体等による健康障害
- 二 放射線、高温、低温、超音波、騒音、振動、異常気圧等による健康障害
- 三 計器監視、精密工作等の作業による健康障害
- 四 廃棄、廃液又は残さい物による健康障害

- 同条に基づき、労働安全衛生規則の衛生基準、有機溶剤中毒予防規則、特定化学物質障害予防規則、電離放射線障害防止規則などの省令が定められているが、これらの省令では、事業者に対する措置について、労働者に限定して義務付けているものが多いが、限定せずに義務付けをしているものもある（次ページ参照）。

- これらについて、物の危険性や場所の危険性という点に着目して、特に労働者に限定して義務付けられているものを、どのように見直すことが適当と考えられるか。

最高裁判決を踏まえた対応（論点）

関連条文（安衛法第22条に基づく省令の規定例）

<対象が労働者に限定されているもの>

（有機溶剤中毒予防規則）

第5条 事業者は、屋内作業場等において、第一種有機溶剤等又は第二種有機溶剤等にかかる有機溶剤業務に労働者を従事させるときは、当該有機溶剤業務を行う作業場所に、有機溶剤の蒸気の発散源を密閉する設備、局所排気装置又はプッシュプル型換気装置を設けなければならない。

第25条 事業者は、屋内作業場等において有機溶剤業務に労働者を従事させるときは、当該有機溶剤業務に係る有機溶剤等の区分を作業中の労働者が容易に知ることができるよう、色分け及び色分け以外の方法により、見やすい場所に表示しなければならない。

第27条 事業者は、タンク等の内部において有機溶剤業務に労働者を従事させる場合において、次の各号のいずれかに該当する事故が発生し、有機溶剤による中毒のおそれのあるときは、直ちに作業を中止し、労働者を当該事故現場から待避させなければならない。

一・二（略）

2 事業者は、前項の事故が発生し、作業を中止したときは、当該事故現場の有機溶剤等による汚染が除去されるまで、労働者を当該事故現場に立ち入らせてはならない。（略）

第32条 事業者は、次の各号のいずれかに掲げる業務に労働者を従事させるときは、当該業務に従事する労働者に送気マスクを使用させなければならない。

<対象が労働者に限定されていないもの>

（労働安全衛生規則）

第577条 事業者は、ガス、蒸気又は粉じんを発散する屋内作業場においては、当該屋内作業場における空気中のガス、蒸気又は粉じんの含有濃度が有害な程度にならないようにするため、発散源を密閉する設備、局所排気装置又は全体換気装置を設ける等必要な措置を講じなければならない。

第585条 事業者は、次の場所には、関係者以外の者が立ち入ることを禁止し、かつ、その旨を見やすい箇所に表示しなければならない。

一 多量の高熱物体を取り扱う場所又は著しく暑熱な場所

二～四（略）

五 ガス、蒸気又は粉じんを発散する有害な場所

六 有害物を取り扱う場所

七（略）

最高裁判決を踏まえた対応（論点）

< 具体の論点（労働者以外の者について、どこまでを保護対象とするか） >

- 安衛法第22条に規定されている危険有害要因に関連する作業について、物の危険性や場所の危険性という観点から、保護対象とするべき者の範囲については、どう考えるべきか。

① 当該危険有害な作業を行う者

< 想定される者 >

- ・ 自社の労働者
- ・ 他社の労働者（作業の請負先）
- ・ **他社の事業主（作業の請負先）**
- ・ **個人事業主（いわゆる一人親方、作業の請負先）**

現行法令の保護対象

※作業を行わせている労働者を雇用する事業者に措置義務

現行法令の保護対象外

② 上記①以外で当該危険有害な作業が行われている場所にいる者

< 想定される者 >

- ・ 他の作業を行う自社の労働者
- ・ **他の作業を行う他社の事業者・労働者**
- ・ **他の作業を行う個人事業主（いわゆる一人親方）**
- ・ 資材搬入などを行う出入りの業者

現行法令の保護対象

現行法令の保護対象外

最高裁判決を踏まえた対応（論点）

< 具体の論点（労働者以外の者について、どのような保護措置が想定されるか） >

- 安衛法第22条に規定されている危険有害要因に関連する作業について、物の危険性や場所の危険性という観点から、現行法令で保護対象外となっている者に対する保護措置としてはどのようなものが考えられるか。

① 当該危険有害な作業を行う者（個人事業主）

< 現行法令で労働者について義務付けられている措置 >

- ・ 危険性に関する掲示、表示
- ・ 保護具の使用 など

② 上記①以外で当該危険有害な作業が行われている場所にいる者

< 現行法令で労働者について義務付けられている措置 >

- ・ 危険性に関する掲示、表示
- ・ 危険な場所への立入禁止
- ・ 事故発生時の退避
- ・ 保護具の使用 など

最高裁判決を踏まえた対応（論点）

< 具体の論点（労働者以外の者について、保護措置は誰に行わせるべきか） >

- 安衛法第22条に規定されている危険有害要因に関連する作業について、物の危険性や場所の危険性という観点から、労働者以外の者に対する保護措置は誰に行わせることが考えられるか。以下の点を勘案して検討してはどうか。
 - ・ 個人事業主等の保護が課題となる具体的な場面としてどのようなものが考えられるか
 - a 危険有害作業が、労働者と個人事業主等の混在で行われる場合
 - b 同一の作業場で労働者と個人事業主等が並行して作業を行う場合
 - ※ a 又は b の場合において、労働者が不在となったときについてはどう考えるか
 - c 危険有害作業が行われている作業場に、当該作業とは関係のない者が業務上立ち入る可能性がある場合
 - ・ 危険有害作業が行われる現場の実態に即した危険性や安全確保措置について、誰が知見を有しているか、又は情報等を得やすい立場にあるか
 - ・ 当該作業場で働く労働者の安全確保の観点からも、個人事業主等について、当該労働者に係る措置と統合的な措置が講じられることが適当ではないか

最高裁判決を踏まえた対応（イメージ図）

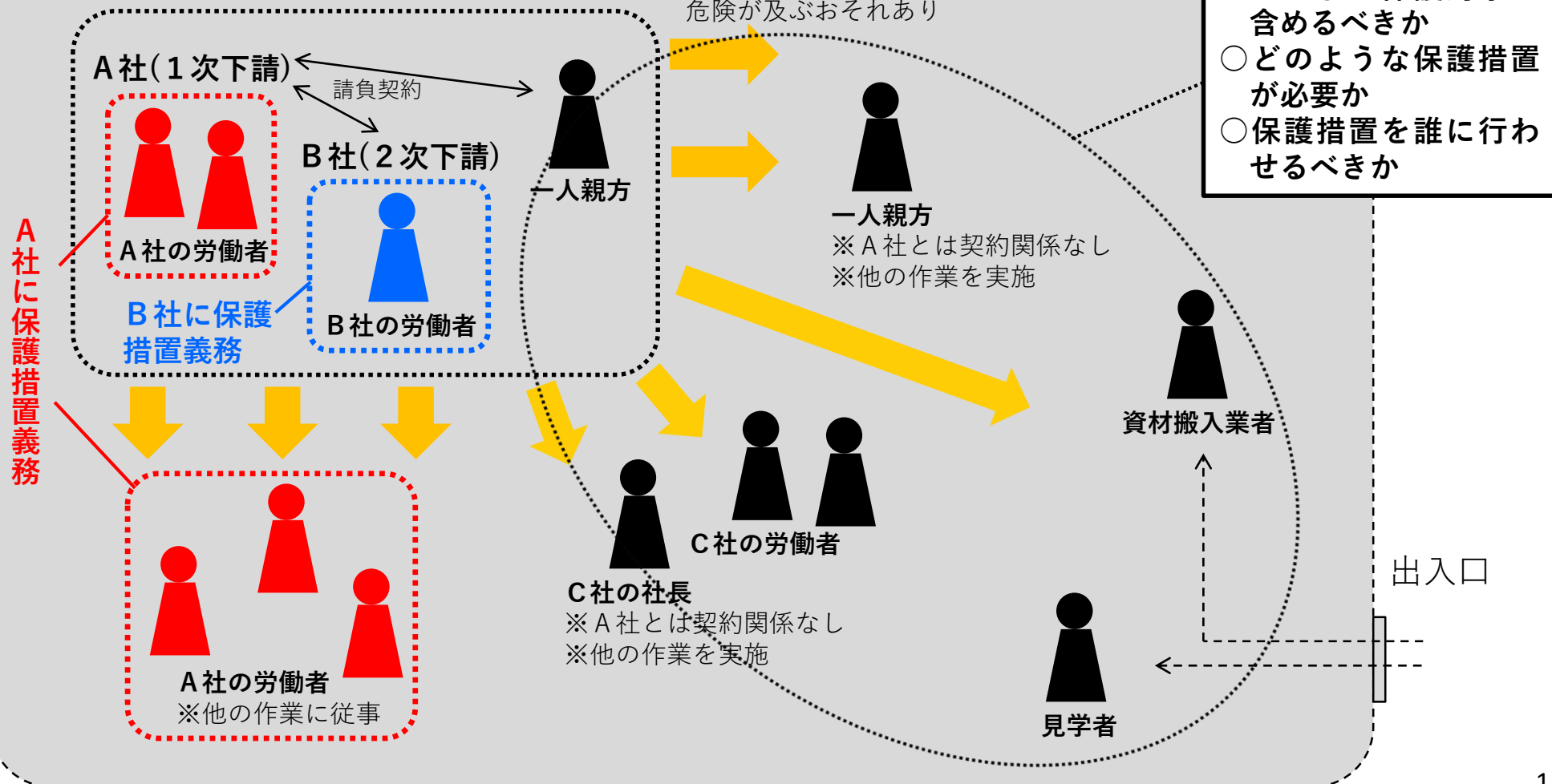
作業場全体（危険有害作業による影響が及ぶ範囲）

S社（元方事業者）：下請指導、協議組織設置・運営、作業間の連絡調整、作業場所巡視等

危険有害作業（S社からA社が受注）

危険有害作業により周囲に危険が及ぶおそれあり

- どこまで保護対象に含めるべきか
- どのような保護措置が必要か
- 保護措置を誰に行わせるべきか



有害性の警告表示の義務付け等関係

最高裁判決等を踏まえた対応（有害性の警告表示の義務付け等）

争点 防じんマスクの使用を実効たらしめるための警告表示や掲示が十分であったか。

<参考>石綿則

第34条 事業者は、石綿等を取り扱い、若しくは試験研究のため製造する作業場又は石綿分析用試料等を製造する作業場には、次の事項を、作業に従事する労働者が見やすい箇所に掲示しなければならない。

- 一 石綿等を取り扱い、若しくは試験研究のために製造する作業場又は石綿分析用試料等を製造する作業場である旨
- 二 石綿等の人体に及ぼす作用
- 三 石綿等の取扱い上の注意事項
- 四 使用すべき保護具

最高裁が確定させた高裁判決（東京1陣）

○ 石綿による疾患やマスクを使用すべき旨についての具体的な掲示を義務付けるべき

省令を制定して、事業者に対し、石綿含有建材を使う建設現場における警告表示（掲示）の内容として、石綿により引き起こされる石綿関連疾患の具体的内容及び症状等、並びに防じんマスクを着用する必要があることについて、より具体的に記載することを義務付けるべきであった。



<論点>

- 現行の石綿障害予防規則の掲示に係る規定（第34条）においては、判決で言われている石綿関連疾患の具体的内容や症状、マスクを着用する必要があることについて、明確に掲示することを義務付けていないことから、この規定を見直すこととしてよいか。
- 石綿以外の発がん性物質等*についても、石綿と同様に作業場に掲示を義務付けているが、同じく当該物質による疾患の具体的内容や症状、マスクを着用する必要があることについて、明確に掲示することを義務付けていないことから、同様に見直し対象とすることとしてよいか。

※有機溶剤、鉛、四アルキル鉛、特別管理物質、一・三ブタジエン等、硫酸ジエチル、粉じん

集じん機付き電動工具の使用義務付け関係

最高裁判決等を踏まえた対応（集じん機付き電動工具の使用義務付け）

争点

建設作業者の石綿粉じんへのばく露を防止するため、集じん機付き電動工具の使用を義務付けるべきであったか。

<参考>石綿則

第13条 事業者は、次の各号のいずれかに掲げる作業（次項及び次条において「石綿等の切断等の作業」という。）に労働者を従事させるときは、石綿等を湿潤な状態のものとしなければならない。ただし、石綿等を湿潤な状態のものとするのが著しく困難なときは、除じん性能を有する電動工具の使用その他の石綿等の粉じんの発散を防止する措置を講ずるよう努めなければならない。

一～五 （略）

国の違法性を認定した高裁判決（京都1陣）

※高裁判決では判断が分かれ、最高裁も判断を示していない

○ 集じん機付き電動工具の使用を義務付けるべき

一審被告国は、昭和49年において、防じんマスクの義務付けに加えて、後記のとおり実用に不適であった重量が200kg前後もある集じん装置付きグラインダ等を除いて、その時点で実用可能であった電動丸のこ等の電動工具について、集じん機付きのものを使用することを義務付ける規定を、罰則をもって定めるべきであった。



<論点>

- 集じん機付き電動工具については、最高裁で判断は出されていないが、検討の俎上に上げるべきか。
- 集じん機付き電動工具は、JIS等の規格がなく、多種多様な商品が市場に流通していることから、まずは、これらの製品の集じん性能等についての実態調査、調査研究を進めることとしてはどうか。