

平成26年（受）第771号 損害賠償請求事件

平成26年10月9日 第一小法廷判決

主 文

- 1 原判決中，被上告人X₁に関する上告人敗訴部分を破棄する。
- 2 前項の部分につき，被上告人X₁の控訴を棄却する。
- 3 上告人のその余の上告を棄却する。
- 4 第1項及び第2項に関する控訴費用及び上告費用は被上告人X₁の負担とし，前項に関する上告費用は上告人の負担とする。

理 由

第1 事案の概要

1 被上告人らは，大阪府泉南地域に存在した石綿（アスベスト）製品の製造，加工等を行う工場又は作業場（以下「石綿工場」と総称する。）において，石綿製品の製造作業等又は運搬作業に従事したことにより，石綿肺，肺がん，中皮腫等の石綿関連疾患に罹患したと主張する者（原判決別紙13「損害額等一覧表」の元従業員氏名欄記載の33名のうち，番号11及び12の2名を除く31名。以下「本件元従業員ら」という。）又はその承継人である。本件は，被上告人らが，上告人に対し，上告人が石綿関連疾患の発生又はその増悪を防止するために労働基準法（昭和47年法律第57号による改正前のもの。以下「旧労基法」という。）及び労働安全衛生法（以下「安衛法」という。）に基づく規制権限を行使しなかったことが違法であるなどと主張して，国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求める事

案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等及び関係法令の概要は、次のとおりである。

(1) 石綿の概要等

石綿は、ほぐすと綿のようになる一群の繊維状鉱物の総称であり、クリソタイル、アモサイト、クロシドライト等に分類される。石綿は、繊維性、抗張力、耐熱性などにその特長を有しており、古くから繊維品、建築材料等に広く使用されてきた。

我が国では、高度経済成長に伴って石綿の消費量が大きく伸び始め、昭和40年代半ばから昭和60年代にかけて大量消費が続いたが、平成2年頃から急激に消費量が減少し、平成18年9月には、石綿含有製品の製造、使用等がほぼ全面的に禁止されるに至り、石綿の消費はほとんどなくなった。泉南地域は、長きにわたり我が国における石綿繊維品の主産地であり、同地域には、戦前戦後を通じて多数の石綿工場が存在したが、そのほとんどは、小規模かつ零細な事業所であった。泉南地域における石綿製品の製造等の工程では、相当量の石綿の粉じんが発生し、本件元従業員らは、石綿工場において石綿製品の製造作業等又は運搬作業に従事し、その過程において石綿の粉じんにばく露したことにより石綿関連疾患に罹患した。

(2) 石綿関連疾患の概要

石綿関連疾患には、石綿肺、肺がん、中皮腫等がある。これらのうち石綿肺は、石綿の粉じんを大量に吸入することにより発生するじん肺であり、肺線維症の一種である。自覚症状としては、労作時の息切れ、せき及びたんの症状があり、進行すると安静時でも息切れがするようになり、呼吸不全のため常時酸素吸入が必要とな

る場合がある。また、続発性気管支炎等の合併症から重篤な気管支炎に進行し、死亡に至る例もある。石綿肺は、石綿の粉じんのばく露がなくなった後でも病変は進行し、その治療法は、ほぼ症状の緩和しかない。中皮腫は、漿膜の表面にある中皮細胞に由来する悪性の腫瘍であり、ほとんどが石綿を原因とするものである。中皮腫に対する確立した治療法はなく、非常に予後の悪い疾患であるとされている。

(3) 石綿関連疾患に関する医学的知見の進展等

ア 我が国においては、昭和12年から昭和15年にかけて、保険院社会保険局健康保険相談所大阪支所長らにより、初めて本格的な石綿肺の調査（以下「保険院調査」という。）が行われ、その調査結果において、飛じん量と勤続年数が石綿肺り患の2大要因であることなどが指摘された。

イ 戦後、金属鉱山を中心としてけい肺の撲滅を目指す運動が広がり、労働省は、昭和23年から全国けい肺巡回検診を実施した。その結果、検査対象とされた約4万6000人の労働者のうち、約6600人がじん肺患者とされ、そのうち約6000人がけい肺、残りの約600人が石綿肺を含むその他のじん肺とされた。その後、昭和30年9月から昭和32年3月にかけて、「けい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法」に基づく全粉じん作業労働者に対するけい肺健康診断が実施され、昭和34年頃には、対象労働者数33万9450人のうち有所見者が3万8738人（11.4%）であることが明らかとなった。また、昭和27年頃以降、研究者らによる石綿の粉じん被害の実態調査が行われ、勤務年数が増加するに従い、有所見者が増加する傾向が認められた。

ウ 上記の結果等を踏まえ、労働省は、昭和31年から、石綿の紡織作業等の衛生上有害な業務に従事する労働者に対する特殊健康診断を実施することとし、その

結果、石綿関係の事業所においても異常所見者が認められ、特に大阪では高率であった。これを受けて、労働省は、労働衛生試験研究として、昭和31年度から昭和34年度まで、石綿肺等のじん肺に関する研究を専門家に委託した。昭和31年度及び昭和32年度には、石綿肺の診断基準に関する研究が行われ、大阪等の石綿工場において石綿肺の実態調査が実施された。その結果では、全労働者のうち石綿肺であることが確実である者の割合は10.8%ないし19.2%であり、勤続3年以上の労働者において石綿肺であることが確実である者の割合は29.6%ないし45%であって、全粉じん作業労働者に対するけい肺健康診断における有所見者率が11.4%であったことと比べて、かなりの高率であった。

エ 上記の昭和31年度及び昭和32年度の研究報告では、石綿肺の実態等につき、①石綿の粉じん濃度はどの工場でも高く、長期間の作業により石綿肺の発症が必至の状況であったこと、②粉じん濃度が高い職場ほど発症率が高く、勤続年数が長くなると発症率が上昇すること、③石綿肺り患者は機能的体力が劣り、肺活量の低下が顕著であって、重症の石綿肺り患者には心肺機能に障害が生ずることなどが指摘されるとともに、石綿肺の概略を明らかにすることができ、診断基準の設定にまで到達したと報告され、昭和32年度の研究報告がされた昭和33年3月31日頃には、石綿肺に関する医学的知見が確立した。そして、上告人は、昭和33年頃、上記の委託研究の結果等から石綿の粉じんによる被害が深刻なものであることを認識していた。

オ 昭和34年9月、上記の労働衛生試験研究の成果等を踏まえ、けい肺審議会の医学部会により、石綿肺を含む粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性が表明され、上記医学部会の意見に基づくけい肺審議会の答申を受けて、昭和35年

3月、じん肺法が制定された。

カ そして、その後の研究によって石綿の粉じんのばく露と石綿肺以外の石綿関連疾患との関連性が次第に明らかとなり、昭和46年頃には肺がんとの関連性が、昭和47年頃には中皮腫との関連性がそれぞれ明らかとなった。

(4) 関係法令の概要

ア 昭和22年に公布された旧労基法（同年施行）は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものとして労働条件を確保することを目的とするものであり（1条）、使用者は、粉じん等による危害防止等のために必要な措置を講じなければならないものとされ（42条等）、労働者は、危害防止のために必要な事項を遵守しなければならないものとされている（44条）。また、旧労基法では、使用者は、労働者を雇い入れた場合にその労働者に安全衛生教育を実施しなければならないものとされている（50条）。そして、上記の各規定に違反した者には罰則が科される（119条1号、120条1号）。旧労基法42条から44条までの規定により使用者が講ずべき措置及び労働者が遵守すべき事項は、命令に委任されており（45条）、労働安全衛生規則（昭和22年労働省令第9号。以下「旧安衛則」という。）及び特定化学物質等障害予防規則（昭和46年労働省令第11号。以下「旧特化則」という。）が、上記の措置及び事項の具体的内容を定めている（旧安衛則は昭和22年11月1日、旧特化則は一部を除き昭和46年5月1日に各施行）。なお、上記両規則が競合する部分については、旧特化則が優先する。

イ 昭和35年3月31日に公布されたじん肺法（同年4月1日施行）は、石綿肺をも含むようにじん肺を定義し、事業者（昭和52年法律第76号による改正前

のじん肺法にあつては「使用者」) に対し、じん肺の予防のための措置を講ずるよう努める義務を課すほか(5条)、じん肺に関する予防及び健康管理のために労働者に必要な教育を実施する義務を課しており(6条)、同法6条の規定に違反した者には罰則が科される(45条1号)。

ウ 昭和47年6月8日、安衛法が公布され(一部を除き昭和47年10月1日施行)、これに伴い、旧労基法42条以下に定められていた安全及び衛生に関する規定が改正され、労働者の安全及び衛生に関しては、安衛法の定めるところによるものとされた。安衛法は、職場における労働者の安全と健康の確保等を目的とするものであり(1条)、事業者は、労働者の健康障害の防止等のために必要な措置を講じなければならないものとされ(22条等)、労働者は、事業者が講ずる措置に応じて必要な事項を守らなければならないものとされている(26条)。また、安衛法では、事業者は、労働者を雇い入れたとき及び労働者の作業内容を変更したときにその労働者に安全衛生教育を実施しなければならないものとされている(59条1項及び2項)。そして、上記の各規定に違反した者には罰則が科される(119条1号、120条1号。ただし、作業内容変更時の安全衛生教育については平成17年法律第108号による改正後の120条1号)。安衛法22条、26条等の規定により事業者が講ずべき措置及び労働者が守らなければならない事項は、労働省令に委任されており(27条)、労働安全衛生規則(昭和47年労働省令第32号。以下「安衛則」という。)及び特定化学物質等障害予防規則(昭和47年労働省令第39号。以下「特化則」という。)が、上記の措置及び事項の具体的内容を定めている(上記両規則はいずれも一部を除き昭和47年10月1日施行)。なお、上記両規則が競合する部分については、特化則が優先する。上記両規則の制定

に伴って、旧安衛則及び旧特化則は廃止された。

(5) 局所排気装置に関する技術的知見の進展，規制の経過等

ア 局所排気装置は，高濃度で発生した有害物が周囲の一般空気中に混合分散する前に汚染空気を吸込み気流によって局所的に捕捉除去し，清浄化して大気中に排出する装置である。局所排気装置は，おおむね，フード，吸込みダクト，除じん装置，ファン，排気ダクト及び排気口の各部位から構成され，その基本構造自体は単純なもので，戦前から現在まで大きな変化はない。

イ 欧米では，戦前において既に局所排気装置の研究及び設置が進んでいたが，戦前の我が国では，研究者らによって局所排気装置の原理等が紹介され，わずかな設置例が存在するにすぎなかった。しかし，昭和26年，国際労働機関（ILO）によって採択された産業安全に関するモデル規程が労働省労働基準局安全課により翻訳されて出版された。同規程は，国際労働機関が，世界各国の専門家の意見を集め，6年余りの期間を費やして作成したものであり，局所排気装置の構造等についての詳細な規定を含むものであった。また，昭和28年7月には，労働省労働基準局労働衛生課長の監修により，米国の研究者が局所排気装置の設計や集じん装置等について解説した書籍が翻訳されて出版された。これらの書籍等の出版によって昭和20年代後半には局所排気装置の実用的な知識が向上拡大し，民間の工場において徐々に局所排気装置が設置されるようになり，昭和30年頃には局所排気装置の製作等を行う業者も一定数存在していた。このような状況を受けて，労働省は，昭和27年から昭和32年まで毎年局所排気装置を含む粉じん除去対策を労働衛生試験研究の課題とし，併せて昭和30年頃から一般的な形で局所排気装置の設置の行政指導を行った。そして，労働省は，昭和30年度から労働衛生試験研究として，

局所排気装置の設計基準に関する研究を専門家に委託し、同研究の成果は、昭和32年9月、「労働環境の改善とその技術－局所排気装置による－」と題する書籍（労働省労働基準局労働衛生課監修。以下「昭和32年資料」という。）として発行された。昭和32年資料は、我が国における最初の局所排気に関するまとまった技術書であり、局所排気装置全般について、図表等を交えて理論面及び実用面からの詳細な検討結果を記載し、石綿工場における実例は記載されていないものの、研磨作業、粉砕作業等を行う作業場における実例を図や写真入りで紹介している。また、昭和32年資料の末尾の資料編には、昭和32年資料の発行者である日本保安用品協会が推奨することができる局所排気装置の設計施工者として9社が紹介されている。

ウ 前記のとおり、昭和30年9月から昭和32年3月にかけて大規模なけい肺健康診断が、昭和31年から特殊健康診断がそれぞれ実施され、相当数の異常所見者がみられたことから、労働省労働基準局長は、昭和33年5月26日付けで、都道府県労働基準局長宛での「職業病予防のための労働環境の改善等の促進について」と題する通達（同日基発第338号。以下「昭和33年通達」という。）を発出した。労働省労働基準局長は、昭和33年通達により、粉じん作業等につき労働環境の改善等予防対策のよるべき一般的措置の種類をその別紙「労働環境における職業病予防に関する技術指針」（以下「別紙技術指針」という。）に定めたとしてその実施の促進を指示した。別紙技術指針は、昭和33年通達の趣旨につき、労働環境の改善に関する技術上の問題がある程度解決し得るに至ったので上記の一般的措置の種類を定めたものであるとし、作業の種類、発散有害物、その抑制目標限度、準拠すべき測定法、労働環境に対する措置等を定めた。そして、石綿に関する

作業については、抑制目標限度を1 cm³当たり1000個（1 m³当たり20 mg）、測定法を、労研式じん埃計法、インピンジャー法、ろ紙式じん埃計法、電気集じん機法とし、労働環境に対する措置として、石綿等の破砕、ふるい分け、ときほぐし等については、局所排気装置を設けることを、石綿等の積込み及び運搬については、でき得る限り局所排気装置を設けることを定めるとともに、局所排気装置の技術方法については昭和32年資料を参照することとした。

エ 昭和35年3月31日、じん肺法が公布され、同法に基づいて設置されたじん肺審議会の粉じん抑制技術専門部会において、局所排気装置の標準となる設計方法と保守管理方法についての検討が行われた。その検討結果は、昭和41年1月、「局所排気装置の標準設計と保守管理（基本編）」と題する書籍（労働省労働基準局安全衛生部編。以下「昭和41年資料」という。）として発行された。労働省労働基準局長は、昭和41年、都道府県労働基準局長宛ての通達を發出し、昭和41年資料を局所排気装置の施工業者等に対する指導書として活用し局所排気装置の知識及び技術の普及を図るよう指示した。また、労働省労働基準局長は、昭和43年及び昭和46年、都道府県労働基準局長宛ての通達を發出し、石綿工場に局所排気装置を設置するよう指導することなどを指示した。

オ 有害物質により健康障害が増加したこととこれに対する社会的関心の高まりを受け、労働大臣は、昭和46年4月28日、旧特化則を制定した。旧特化則は、石綿等を規制対象として、粉じん等が発散する屋内作業場については当該発散源に局所排気装置を設けなければならないものとし（4条）、局所排気装置の要件として、フード、ダクト、ファン及び排出口の設置位置等について定めた上（6条1項）、フードの外側における粉じん等の濃度（以下「抑制濃度」という。）が労働

大臣が定める値を超えないものとする能力を有するものでなければならないとした（同条2項）。その後、安衛法の制定に伴い、旧特化則は廃止され、特化則が制定されたが、局所排気装置に関する規制内容は、旧特化則とほぼ同じであった。

カ 労働省は、昭和41年資料の発行後も局所排気装置のフードの理論的研究、実施例の収集等を行った。そして、昭和47年には、フードの設計について作業ごとに整理するなどした「局所排気装置フード 設計資料集成―応用編―」（労働省安全衛生部労働衛生課編。以下「昭和47年資料」という。）が発行され、さらに、昭和53年2月には、石綿に関する作業の特殊性に対応した局所排気装置のフードの実例やその効果等について記載した「局所排気装置フード 設計資料集成―粉じん（石綿）編―」（労働省安全衛生部労働衛生課編。以下「昭和53年資料」という。）が発行された。

キ 前記のとおり、局所排気装置については、昭和32年資料が発行された後も、昭和41年資料、昭和47年資料及び昭和53年資料が発行されたが、これらは、いずれも昭和32年資料に記載されたところを大きく変更したり、新たな理論に基づく論述がされたりしているものではなく、昭和32年資料に既に示されていた内容について、具体的かつ平易に解説し、その実例を紹介するにとどまるものであった。また、昭和33年頃の石綿工場における石綿の粉じん防止策としては、粉じんの発散源となる機械に局所排気装置を設置することが最も有効な方策であり、前記のとおり、労働省は、昭和30年頃から行政指導により事業所に対して局所排気装置の設置を指導していた。しかし、昭和33年通達が発せられてから約9年後の昭和42年に大阪労働基準局が行った調査では、局所排気装置が設置された石綿工場の割合は4割程度にとどまっていた。また、昭和46年に同局が行った調査で

は、上記の割合は8割を超えたものの、これらは1台でも局所排気装置が設置された石綿工場の割合にすぎず、石綿工場における粉じんの発散源のうち局所排気装置が設置されたものの割合ではない上、設置された局所排気装置も設計及び保守管理が不良で、現実の労働環境は依然として改善されていない状況であり、昭和46年当時においても石綿工場における局所排気装置による粉じん対策は進んでいなかった。

(6) 昭和33年当時における粉じん濃度の測定技術及び評価指標

ア 粉じん濃度の測定技術

我が国では、昭和33年当時、粉じん濃度の測定器として、インピンジャー、電気集じん機、労研式じん埃計、チンダロメーター、労研式ろ紙じん埃計などが存在していた。これらは、石綿の粉じんのみを測定することはできないが、総体としての粉じん濃度を測定することは可能なものであった。

前記のとおり、別紙技術指針では、石綿に関する作業につき、抑制目標限度が1cm³当たり1000個（1m³当たり20mg）とされ、準拠すべき測定法として、労研式じん埃計法、インピンジャー法、ろ紙式じん埃計法、電気集じん機法が指定されていた。このうち、インピンジャー及び電気集じん機は、利用上の難点があり、使用例も多くなかったのに対し、労研式じん埃計は、機械に故障がなく、測定者が技術を有していれば実用に堪えるものであり、保険院調査や昭和31年度及び昭和32年度の労働衛生試験研究等において石綿の粉じん濃度を調査するために用いられていた。また、労研式ろ紙じん埃計は、取扱いが容易であり、各種の作業現場において使用されていた。

イ 粉じん濃度の評価指標

昭和13年、我が国の研究者により、米国等における研究を参考に、粉じん濃度の指標として恕限度が提唱された。恕限度とは、作業者個人の健康被害を防止するためのばく露限界として考案された指標であり、一般の発じん性作業場における恕限度は、1 cm³当たり400個とされた。

昭和28年、けい肺対策審議会の粉じん恕限度専門部会において、けい酸じんの恕限度について検討が開始され、同部会は、昭和29年、労働大臣に対して恕限度の具体的数値を示した。

また、前記のとおり、昭和33年、別紙技術指針において、有害物の発散源に対する改善措置の効果の目標値として抑制目標限度という数値が定められ、石綿に関する作業については、1 cm³当たり1000個（1 m³当たり20 mg）とされた。

(7) 粉じん濃度に関する規制内容等

ア 我が国及び諸外国においては、粉じんによる健康障害を予防する観点から法令等による規制値又は専門家による勧告値として一定の粉じん濃度が示されてきた。米国産業衛生専門家会議（American Conference of Governmental Industrial Hygienists。いわゆるACGIH）は、1950年（昭和25年）、労働者の有害物質のばく露濃度の限界値（Threshold Limit Value。いわゆるTLV）を設定し、石綿については、1 cm³当たり175個とした。我が国でも、昭和40年、日本産業衛生協会（昭和47年に日本産業衛生学会に名称が変更された。以下、この名称変更の前後を通じて「日本産業衛生学会」という。）が、石綿の粉じんの許容濃度として、1 m³当たり2 mg（石綿の繊維数に換算すると、1 cm³当たり33本。以下、石綿の粉じん濃度における本数は石綿の繊維数である。）を勧告した。この許容濃度は、米国産業衛生専門家会議の設定した上記の限界値とほぼ同義のばく露限界を示

す概念であり，労働者が有害物質にばく露する場合，当該物質の空气中濃度がこの数値以下であれば，ほとんど全ての労働者に健康障害が見られないという濃度である。

イ 前記のとおり，旧特化則及び特化則は，抑制濃度が労働大臣が定める値を超えないものとする能力を有することを局所排気装置の性能要件とし，労働大臣は，昭和46年労働省告示第27号（以下「昭和46年告示」という。）により，石綿の抑制濃度の規制値を，当時の日本産業衛生学会の許容濃度の勧告値と同じ1 m³当たり2 mg（1 cm³当たり33本）と定めた。

ウ 労働省労働基準局長は，昭和48年7月11日付けで，都道府県労働基準局長宛ての通達を発出し，石綿が肺がん，中皮腫等を発生させることが明らかになったなどとして，当面，石綿の抑制濃度を5 μm（マイクロメートル）以上の石綿繊維が1 cm³当たり5本とするよう指導することを指示した。

エ 米国産業衛生専門家会議は，1973年（昭和48年）に石綿に発がん性があるとの立場を採り，1974年（昭和49年），石綿の粉じんのばく露濃度の限界値として1 cm³当たり5本を勧告した。これに対して，日本産業衛生学会は，同年3月31日，石綿の発がん性等を考慮して，石綿の粉じんの許容濃度につき，従来の勧告値である1 m³当たり2 mg（1 cm³当たり33本）を見直して，5 μm以上の石綿繊維が1 cm³当たり2本とし，クロシドライトについては上記の濃度をはるかに下回る必要があるとした。

オ 労働大臣は，昭和50年9月，昭和50年労働省告示第75号（以下「昭和50年告示」という。）により，昭和46年告示を改正して石綿の抑制濃度の規制を強化し，その規制値を5 μm以上の石綿繊維が1 cm³当たり5本と定めた。さらに，

労働省労働基準局長は、昭和51年、都道府県労働基準局長宛ての通達により、石綿の粉じんにはく露した労働者から肺がん又は中皮腫が多発することが明らかとされ、その対策の強化が要請されているなどとして、当面、石綿の抑制濃度を5 μm 以上の石綿繊維が1 cm^3 当たり2本（クロシドライトについては、0.2本）以下を目途とするよう指導することなどを指示した。

カ その後、安衛法に基づく作業環境測定結果の評価に関して、管理濃度（有害物質に関する作業場の空気環境の良否を判断するための指標）という指標が導入され、昭和63年9月1日、安衛法に基づいて定められた作業環境評価基準（昭和63年労働省告示第79号）において、石綿の管理濃度は5 μm 以上の石綿繊維が1 cm^3 当たり2本（クロシドライトについては、0.2本）とされた。

(8) 呼吸用保護具に関する規制内容

昭和22年10月31日に制定された旧安衛則は、使用者に対し、粉じんを発散する衛生上有害な場所での業務において作業に従事する労働者に使用させるために呼吸用保護具を備える等の義務を課すとともに（181条等）、労働者に対し、就業中の呼吸用保護具の使用義務を課しており（185条）、昭和46年4月28日に制定された旧特化則は、使用者に対し、石綿等を取り扱う作業場に呼吸用保護具を備える等の義務を課した上（32条等）、特定化学物質等作業主任者を選任して保護具の使用状況を監視させる義務を課している（28条1項3号）。そして、上記各義務に違反した場合には罰則が科される（旧労基法119条1号、120条1号）。また、昭和47年9月30日には、安衛法に基づいて安衛則及び特化則が制定されたが、呼吸用保護具に関する規制内容は、従前とほぼ同様のものではあった。その後、平成7年1月26日の特化則の改正により、労働者に呼吸用保護具を使用

させる事業者の義務が規定された（38条の9。同年4月1日施行）。これに対して、昭和47年9月30日に制定された鉛中毒予防規則等には、制定当初から労働者に呼吸用保護具を使用させる事業者の義務が規定されていた。

3 原審は、前記の事実関係等の下において、上告人は石綿関連疾患に罹患した本件元従業員らにつき、各損害の2分の1を限度として、損害賠償責任を負うと判断した。原審の判断の概要は、次のとおりである。

(1) 昭和32年資料によって、石綿工場を含む一般の作業場において局所排気装置を設置し得るだけの技術的基盤が形成され、昭和33年当時に存在した粉じん濃度の測定技術及び評価指標により局所排気装置の性能要件を定めることも可能であったから、石綿肺り患の実情が相当深刻なものであることが明らかになっていたなどの当時の状況の下において、昭和33年通達が発出された同年5月26日から、旧特化則が制定された昭和46年4月28日まで、労働大臣が、旧労基法に基づく省令制定権限を行使し罰則をもって石綿工場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。

(2) 石綿の粉じんのばく露と肺がん及び中皮腫との関連性についての医学的知見が明らかになっていた昭和47年頃には、局所排気装置の設置だけでなく、より徹底した石綿の粉じんのばく露防止策が求められていたから、日本産業衛生学会が石綿の粉じんの許容濃度として5 μ m以上の石綿繊維が1cm³当たり2本を勧告した昭和49年3月31日から6箇月後の同年9月30日以降、労働省告示により上記の勧告値に等しい値が管理濃度の値とされた昭和63年9月1日まで、労働大臣が、労働省告示を改正して上記の勧告値を石綿の抑制濃度の規制値としなかったことは、国家賠償法1条1項の適用上違法である。

(3) 前記のとおり，昭和47年頃には，局所排気装置の設置だけでなく，より徹底した石綿の粉じんのばく露防止策が求められていたから，事業者に対して労働者に呼吸用保護具を使用させることを義務付ける鉛中毒予防規則等が制定された昭和47年9月30日以降，特化則の改正により石綿に関する作業について上記の義務付けがされた平成7年4月1日まで，労働大臣が，安衛法に基づく省令制定権限を行使して事業者に対し労働者に防じんマスクを使用させること及びその使用を徹底させるための石綿関連疾患に対応する特別安全教育を実施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。

第2 被上告人X₁を除く被上告人らに対する上告について

1 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第2及び第3について

(1) 論旨は，局所排気装置の設置の義務付けに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(1)の判断には，同項等の解釈適用を誤った違法があるというものである。

(2) 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ものと解するのが相当である（最高裁平成13年（受）第1760号同16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁，最高裁平成13年（才）第1194号，第1196号，同年（受）第1172号，第1174号同16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802頁参照）。

これを本件についてみると，旧労基法は，労働者が人たるに値する生活を営むた

めの必要を充たすべきものとして労働条件を確保することを目的として（1条），使用者は粉じん等による危害防止等のために必要な措置を講じなければならないものとし（42条等），安衛法は，職場における労働者の安全と健康の確保等を目的として（1条），事業者は労働者の健康障害の防止等のために必要な措置を講じなければならないものとしているのであって（22条等），使用者又は事業者が講ずべき具体的措置を命令又は労働省令に委任している（旧労基法45条，安衛法27条）。このように，旧労基法及び安衛法が，上記の具体的措置を命令又は労働省令に包括的に委任した趣旨は，使用者又は事業者が講ずべき措置の内容が，多岐にわたる専門的，技術的事項であること，また，その内容を，できる限り速やかに，技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正していくためには，これを主務大臣に委ねるのが適当であるとされたことによるものである。

以上の上記各法律の目的及び上記各規定の趣旨に鑑みると，上記各法律の主務大臣であった労働大臣の上記各法律に基づく規制権限は，粉じん作業等に従事する労働者の労働環境を整備し，その生命，身体に対する危害を防止し，その健康を確保することをその主要な目的として，できる限り速やかに，技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく，適時にかつ適切に行使されるべきものである（前掲最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決参照）。

(3) 前記の事実関係等によれば，石綿肺の被害及びその対策の状況等につき，次のようにいうことができる。①石綿肺の被害状況については，労働省の委託研究において昭和31年度及び昭和32年度に行われた石綿工場での石綿肺の調査の結果，勤続3年以上の労働者の石綿肺の発症率が29.6%ないし45%であり，昭和30年から昭和32年にかけて実施された大規模なけい肺健康診断による有所見

者率が11.4%であったことに比べてかなりの高率であったことなど、石綿工場の労働者の石綿肺り患の実情が相当深刻なものであることが明らかになっており、上告人においても、昭和33年頃、石綿の粉じんによる被害が深刻なものであることを認識していた。②石綿肺に関する医学的知見については、昭和33年3月31日にされた上記の委託研究の報告において、石綿肺の概略を明らかにすることができたなどとされ、同日頃には石綿肺に関する医学的知見が確立していた。③昭和33年当時、石綿工場における石綿の粉じん防止策としては、粉じんの発散源となる機械に局所排気装置を設置することが最も有効な方策であり、局所排気装置を設置することによって石綿工場の労働者が石綿の粉じんにばく露することを相当程度防ぐことができたと認められる。④局所排気装置の設置状況については、労働省は、昭和30年頃から局所排気装置の設置を指導し、昭和33年通達等を発出してその普及を図っていたものの、昭和42年の大阪労働基準局の調査では、1台でも局所排気装置が設置された石綿工場の割合が4割程度にすぎず、昭和46年の同局の調査でも、石綿工場に設置された局所排気装置は設計及び保守管理が不良で現実の労働環境は依然として改善されていないなど、昭和46年当時においても石綿工場における局所排気装置による粉じん対策は進んでいなかった。

(4) 上記のような昭和33年当時の石綿肺の被害状況等に加え、前記の事実関係等によれば、局所排気装置の設置に関する技術的知見につき、次のようにいうことができる。①局所排気装置は、その基本構造自体は単純なものであり、戦前から現在まで大きな変化はない。②昭和28年7月、米国の研究者が局所排気装置の設計等について解説した書籍が翻訳されて出版されたことなどにより、昭和20年代後半には局所排気装置の実用的な知識が向上拡大し、民間の工場においても徐々に

局所排気装置が設置されるようになり、昭和30年頃には局所排気装置の製作等を行う業者も一定数存在していた。③このような状況を受けて、労働省は、昭和27年頃から局所排気装置を含む粉じん除去対策の研究を進める一方、昭和30年頃から一般的な形で局所排気装置の設置の行政指導を行った。④そして、昭和32年9月には、労働省の委託研究の成果として、局所排気装置の設置に向けた理論面及び実用面からの詳細な検討結果が記載された昭和32年資料が発行された。⑤労働省労働基準局長は、昭和33年通達を発出し、別紙技術指針において、石綿に関する作業につき局所排気装置の設置の促進を一般的な形で指示した上、その際には昭和32年資料を参照することとした。

(5) さらに、前記の事実関係等によれば、昭和33年当時における粉じん濃度の測定技術及び評価指標につき、次のようにいうことができる。①昭和33年には、粉じん濃度の測定器として労研式じん埃計及び労研式ろ紙じん埃計が存在しており、これらによる粉じん濃度の測定法は、別紙技術指針において石綿に関する作業における粉じん濃度の測定方法に指定されるなど、石綿工場においても粉じん濃度を測定することが可能なものであって、その使用に特段の支障はなかった。②同年には、粉じん濃度の評価指標として恕限度及び抑制目標限度が存在しており、これらは、専門家による研究又は検討の結果として示されたものであるなど、相応の根拠を有するものであった。

(6) 以上の諸点に照らすと、労働大臣は、石綿肺の医学的知見が確立した昭和33年3月31日頃以降、石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務付けを行って局所排気装置の普及を図るべきであ

ったといふことができる。そして、昭和33年には、局所排気装置の設置等に関する実用的な知識及び技術が相当程度普及して石綿工場において有効に機能する局所排気装置を設置することが可能となり、石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるために必要な実用性のある技術的知見が存在するに至っていたものと解するのが相当である。また、昭和33年当時、石綿工場において粉じん濃度を測定することができる技術及び有用な粉じん濃度の評価指標が存在しており、局所排気装置の性能要件を設定することも可能であったといふべきである。そうすると、昭和33年通達が発出された同年5月26日には、労働大臣は省令制定権限を行使して石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けることが可能であったといふことができる。

(7) 本件における以上の事情を総合すると、労働大臣は、昭和33年5月26日には、旧労基法に基づく省令制定権限を行使して、罰則をもって石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるべきであったのであり、旧特化則が制定された昭和46年4月28日まで、労働大臣が旧労基法に基づく上記省令制定権限を行使しなかったことは、旧労基法の趣旨、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項の適用上違法であるといふべきである。これと同旨の原審の前記第1の3(1)の判断は、正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

2 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第4及び第5について

論旨は、抑制濃度及び防じんマスクに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(2)及び(3)の判断には、同項の解釈適用を誤った違法があるといふものである。

被上告人X₁を除く被上告人らは、亡Aを除く本件元従業員ら又はその承継人であるところ、前記1のとおり、局所排気装置の設置の義務付けに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法とされる期間は、昭和33年5月26日から昭和46年4月28日までであり、原審の適法に確定した事実関係によれば、亡Aを除く本件元従業員らは、上記期間内において石綿工場で石綿の粉じんにはばく露した者であって、上記期間内に石綿の粉じんにはばく露したことと上記の者の石綿関連疾患との間には相当因果関係が認められるというのであるから、上告人は、抑制濃度及び防じんマスクに関する規制権限の不行使が同項の適用上違法であるか否かにかかわらず、上記の者が石綿関連疾患に罹患したことによる損害につき損害賠償責任を負うことになる。したがって、論旨は、原判決の結論に影響しない部分を論難するものであり、採用することができない。

第3 被上告人X₁に対する上告について

1 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第2及び第3について

論旨は、局所排気装置の設置の義務付けに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(1)の判断には、同項等の解釈適用を誤った違法があるというものである。

被上告人X₁は、本件元従業員らの1人である亡Aの承継人であるところ、前記第2の1のとおり、局所排気装置の設置の義務付けに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法とされる期間は、昭和33年5月26日から昭和46年4月28日までであり、原審の適法に確定した事実関係によれば、亡Aが石綿工場で石綿製品の製造等に従事していたのは、昭和56年5月6日以降であるから、局所排気装置の設置の義務付けに関する規制権限の不行使が同項の適用上違法

であるか否かは、亡Aに対する上告人の損害賠償責任の有無に影響を及ぼすものとはいえない。論旨は、原判決の結論に影響しない部分を論難するものであり、採用することができない。

2 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第4について

(1) 論旨は、抑制濃度に関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(2)の判断には、同項の解釈適用を誤った違法があるというものである。

(2) 前記の事実関係等によれば、①日本産業衛生学会が昭和49年3月に石綿の粉じんの許容濃度として $5\mu\text{m}$ 以上の石綿繊維が 1cm^3 当たり2本を勧告したのに対し、労働大臣は、その1年6箇月後の昭和50年9月には、昭和50年告示により、昭和46年告示を改正して石綿の抑制濃度の規制を強化し、その規制値を $5\mu\text{m}$ 以上の石綿繊維が 1cm^3 当たり5本と定めたこと、②この規制値は、昭和49年に米国産業衛生専門家会議が勧告した石綿の粉じんのばく露濃度の限界値と同等のものであり、米国産業衛生専門家会議の勧告値は、専門家によるものであって、一定の信頼性を有するものであること、③日本産業衛生学会の許容濃度は、米国産業衛生専門家会議のばく露濃度の限界値とほぼ同義のばく露限界を示す概念であることが明らかである。

そして、抑制濃度は、粉じんの発散源付近に設置されるフードの外側の濃度であり、一般的に作業場の中で最も粉じん濃度が高い場所の濃度であるから、その規制により間接的に作業場全体の粉じん濃度を規制することになるものである。このような抑制濃度の内容からすると、抑制濃度の規制値として、粉じんのばく露限界を示す許容濃度等の値を用いる場合には、許容濃度等による規制を行う場合に比べ

て、より厳しい規制を行うことになるということが出来る。そうすると、抑制濃度の規制値が、粉じんのばく露限界を示す許容濃度等の値よりも緩やかなものであるとしても、そのことから直ちに当該抑制濃度の規制値が著しく合理性を欠くものという事はできない。

以上の諸点に照らすと、労働大臣が、昭和49年9月30日以降、石綿の抑制濃度の規制値を昭和50年告示により5 μ m以上の石綿繊維が1 cm^3 当たり5本とし、労働省告示の改正により1 cm^3 当たり2本としなかったことが、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とまでは認められず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるという事はできない。

(3) 以上と異なる原審の前記第1の3(2)の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由がある。

3 上告代理人都築政則ほかの上告受理申立て理由第5について

(1) 論旨は、防じんマスクに関する規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとした原審の前記第1の3(3)の判断には、同項の解釈適用を誤った違法があるというものである。

(2) 石綿工場における粉じん対策としては、局所排気装置等による粉じんの発散防止措置が第一次的な方策であり、防じんマスクは補助的手段にすぎないものである。そして、防じんマスク等の呼吸用保護具については、昭和47年9月30日に制定された安衛則及び特化則によって、事業者及び労働者に対し前記第1の2(8)のとおり義務が課されており、これに違反した場合には罰則が科されることになる。また、労働者に対する安全衛生教育については、事業者に対し、昭和47年6月8日に公布された安衛法において労働者を雇い入れたとき及び労働者の作業

内容を変更したときの安全衛生教育の実施義務が課されているほか、昭和35年3月31日に公布されたじん肺法においてじん肺に関する予防及び健康管理のために必要な教育を実施する義務も課されており、これらに違反した場合には罰則が科されることになる（ただし、作業内容変更時の安全衛生教育については平成17年法律第108号による安衛法の改正後である。）。そうすると、上記の各義務を通じて、労働者の防じんマスクの使用は相当程度確保されるということが出来る。

以上の諸点に照らすと、石綿工場における粉じん対策としては補助的手段にすぎない防じんマスクの使用に関し、上記の各義務に加えて、事業者に対し労働者に防じんマスクを使用させる義務及びその使用を徹底させるための石綿関連疾患に対応する特別安全教育を実施する義務を負わせなければ著しく合理性を欠くとまでいうことはできない。

したがって、労働大臣が、石綿工場での作業に関し、昭和47年9月30日以降、安衛法に基づく省令制定権限を行使して事業者に対し労働者に防じんマスクを使用させること及びその使用を徹底させるための石綿関連疾患に対応する特別安全教育の実施を義務付けなかったことが、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とまでは認められず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるということとはできない。

(3) 以上と異なる原審の前記第1の3(3)の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由がある。

第4 結論

以上によれば、原判決中、被上告人X₁に関する上告人敗訴部分は破棄を免れず、同部分につき、同被上告人の請求を棄却した第1審判決は正当であるから、同

被上告人の控訴を棄却すべきであるが，上告人のその余の上告は棄却すべきである。

よって，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 白木 勇 裁判官 櫻井龍子 裁判官 金築誠志 裁判官
横田尤孝 裁判官 山浦善樹)