

# 建設工事従事者に対する 石綿被害補償基金制度

～ 私たちの提案 ～

建設アスベスト訴訟全国連絡会

## 1. 補償基金制度の目的

---

本基金は、建設工事に従事したことによって石綿関連疾患に罹患した者に対し、訴訟手続きを経ずにその損害の補償を簡易迅速に実現することを目的とする。

## 2. 適用対象者

---

補償基金の対象者は、次の①～③に該当する者とする。

- ①建設作業に従事した者
- ②石綿関連疾患に罹患し、あるいはそれが原因で死亡した者の遺族
- ③労災認定若しくは石綿健康被害救済法の認定を受けた者又はじん肺管理区分2若しくは管理区分3の決定を受けた者。

## 3. 補償基金の給付水準

---

給付水準は、建設アスベスト訴訟の判決で示された基準慰謝料額を参考として定めるものとする。

## 4. 基金の負担者

---

基金の負担者（基金への拠出者）は、国、及び日本国内において石綿を含有する建築材料（その種別は、原則として国交省・経産省作成『石綿（アスベスト）含有建材データベース』に従う）を製造し又は販売した石綿建材企業とする。

## 5. 負担者の拠出金額の算出

---

国と石綿建材企業は、必要な拠出金額について各2分の1を負担する。

石綿建材企業については、製造又は販売した建材への石綿の使用量に基づいて、各石綿建材企業の割合を算出して拠出額を算定する。

## 6. 建設アスベスト補償基金の給付及び拠出金徴収を扱う機構の設置

---

拠出金を国及び石綿建材企業から徴収するために、国の下に機構を設置する（例えば、「独立行政法人労働者健康福祉機構」など）。この機構の下に建設アスベスト補償基金を設けて、被災者への補償給付の事務及び拠出者からの拠出金の徴収を行うものとする。

# 解 説

## 第1 建設石綿被害者補償基金の必要性

### 1 基金制度による救済の必要性

#### (1) 早期の被害救済の必要性

わが国では1930(昭和5)年から2005(平成17)年までの76年間に約1,000万トンのアスベストが輸入され、多くの製品に使用されてきたが、その7割～8割は建材に使用された。アスベストを原因とする疾患の罹患者又は遺族に対する労災保険と石綿救済法による給付決定件数は、2005(平成17)年以降、毎年1,000名前後にのぼっており、2018(平成30)年までの石綿関連疾患(肺がん、中皮腫、石綿肺、良性石綿胸水、びまん性胸膜肥厚)による認定者数の合計は14,624名であるところ、その約半数の7,239名は建設工事従事者である。

石綿関連疾患は、いずれの疾患も重篤な病であり、死亡率も高く、多くの被害者が短期間のうちに亡くなっている。

建設工事従事者の石綿被害についての国の責任や石綿建材企業の責任が裁判で明確になった以上、長期間を要する訴訟を経ることなく、早期に被害救済を図ることが強く求められている。

#### (2) 裁判手続によらない解決策の必要性

建設アスベスト訴訟は、2008(平成20)年5月に東京地裁と横浜地裁に第1陣訴訟が提訴されてから既に12年が経過した。その間に、北海道、大阪、京都、九州でも第1陣訴訟が提起され、さらにこれら6つの地域でそれぞれ第2陣訴訟も提起されており、2020(令和2)年3月には各地で第3陣訴訟や追加提訴も提起された。その結果、現在1,100名を超える原告が裁判を行っている。これまでに第1陣訴訟と第2陣訴訟の合計12件の訴訟に対し、地裁では8件の判決が、高裁では6件の判決が言い渡されている。

この12年に及ぶ裁判中にも次々に被災者は解決をみることなく死亡し、原告のうち生存原告の比率はわずか31%である。

そして、国の責任は、6件の高裁判決を含めて連続して14件の判決で認められており、国の責任は明確になっている。また、石綿建材企業が警告義務違反の違法行為を行ってきたことも大半の判決が明示しており、また5件の高裁判決を含め、合計8件の判決で石綿建材企業の賠償責任も肯定されている。

国の責任も石綿建材企業の責任も明らかになったことからすれば、今後も被害者に対して、救済を得るために長期に及ぶ裁判の負担を課すことは不合理であり正義に反すると言わざるを得ない。

また、石綿関連疾患は、石綿粉じん曝露後数十年後に多く発症することから、建設工事従事者の石綿被害は今後も膨大な数が発生することが予想されている。よって、今後も一人ひとりの被害者の救済について、裁判による解決を図ることは、全国各地の裁判所に過大な負

担を課すことにもなる。膨大な労力と費用、時間を要することは被告となる国も同様である。また、石綿建材企業にとっても、長期間にわたり多くの裁判で被告となり続けることは決して合理的なものとは言えない。

よって、裁判によらない早期の救済制度として基金制度を創設することが必要である。

### (3) 慰謝料支払いの必要性

石綿関連疾患に罹患した者は、呼吸困難や強い痛みなどの身体的苦痛や死に対する恐怖、日常生活の極度な制限なども含めた精神的苦痛を受けている。また、長年働いた後の老後を楽しむことなく早い死を迎える者も多い。

このような石綿被害者の多くは、労災保険による休業補償の給付や石綿救済法による見舞金の支払を受けている。

建設工事従事者や遺族が建設アスベスト訴訟で求めているのは、甚大な身体的精神的苦痛に対する慰謝料であり、裁判所が国や石綿建材企業に支払を命じているのも慰謝料である。よって、労災保険の給付や石綿救済法に基づく給付とは全く性質を異にするものである。

しかも、労災保険の給付や石綿救済法に基づく給付は、いずれも石綿関連疾患により甚大な被害を受けた建設工事従事者の生活を維持するに足る十分な額とはいえない。

よって、建設工事従事者や遺族を救済するためには、労災保険の給付や石綿救済法に基づく給付のみでは不十分であり、少なくとも建設アスベスト訴訟の判決で認められた基準による慰謝料を早期に支払う基金制度が強く求められている。

## 2 基金制度の正当性

### (1) 国は、基金制度による早期救済を図るべき義務がある

国は、労働者との関係のみならず一人親方や事業主との関係でも、賠償責任(慰謝料の支払義務)を負うことが、裁判で明確となった。

建設工事従事者に石綿関連疾患が多発しているのは、国が石綿の人体への危険性を認識しながら、建築基準法上の耐火構造、防火構造、不燃材料に指定するなどして石綿建材の使用を推奨したためであり、建設工事従事者の石綿による健康被害はまさに国がつくり出した被害である。国は、長年にわたり経済成長を優先させるべく石綿推進政策を取り、建設工事従事者の生命と健康を犠牲にしてきたのである。

よって、国は、基金制度による建設工事従事者の早期救済を図るべきであるし、合理的な範囲で基金に対する拠出をすることは当然である。

### (2) 全ての石綿建材企業も基金制度による早期救済を図るべき義務がある

建設工事従事者に石綿関連疾患が多発した根本的な原因は、石綿建材企業が、長年にわたって大量に石綿建材を製造し建材市場に流通させたことにある。しかも、石綿建材企業は、石綿を含有していることや石綿の危険性、曝露防止の方法等、必要不可欠な警告を一切行わなかった。

この石綿建材企業の警告義務違反は、過失行為、違法行為であることは、建設アスベスト

訴訟の大半の判決が明示している。そして、この違法行為は、裁判で被告となった石綿建材企業だけでなく、わが国で石綿建材を製造・販売してきたすべての企業に当てはまることである。換言すれば、石綿建材製造業者の行為の総体によって、建設工事従事者の石綿被害を発生させたといえることができる。

よって、建設工事従事者の石綿被害の救済には、すべての石綿建材企業が応分の負担を負うことには合理性、正当性がある。

### (3) すべての石綿建材企業が基金に拠出することが公平である

建設工事従事者が長年にわたって多数の建設現場で働いた結果、石綿関連疾患に罹患した原因は、石綿建材から発生した石綿粉じんが長年にわたって曝露したことである。その原因を作った石綿建材企業はきわめて多数にのぼる。しかし、その行為者すべてを特定することは不可能であることから、建設アスベスト訴訟における石綿建材企業の不法行為責任（共同不法行為責任）をめぐることは極めて困難な理論上の課題がある。

そのため、原告らは一部の企業を被告とせざるを得なかったし、判決も一部の企業の賠償責任を肯定するのみである。

すなわち、裁判では、立証資料が残されているか否か、相対的に高いシェアを有していたといった基準で一部の企業のみについて共同不法行為責任（賠償責任）が肯定されている。しかし、一人ひとりの原告に対して本来的に責任を負うべき企業は、判決で責任を肯定された企業だけでなく多く存在するし、被害者総体でいえば、すべての石綿建材企業が責任を負うべきである。

よって、基金制度による解決を図り、かつ下記のように、石綿使用量に応じた拠出金の負担を負うことが企業間の公平を図ることができる。

## 3 公害健康被害補償制度が参考になること

### (1) 補償基金制度の検討にあたって

建設工事従事者に対する補償基金制度を検討する際には、1974(昭和49)年9月1日に施行された公害健康被害補償法に基づく公害健康被害補償制度が前例として参考にされるべきである。

公害健康被害補償法は、1972(昭和47)年7月24日に津地裁四日市支部で言い渡されたいわゆる四日市公害訴訟判決を契機として1973(昭和48)年10月に公布され、翌年9月1日に施行された。その後現在まで約46年間にわたり大気汚染が生じている指定地域に居住し、指定疾病を発症した被害者を公害病患者として認定し、国及び汚染物質の発生源企業から徴収した賦課金を財源として補償給付が行われている。

この賦課金は、全国のばい煙発生施設等の設置者である8,140事業所(2018年度)の企業から硫酸化物の排出量に応じて毎年徴収されており、裁判で責任が認められたか否か、裁判の被告となったか否かは全く考慮されていない。

## (2) 制度の性格について

公害健康被害補償制度の性格については、「本制度の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はかろうとするものである以上、本制度は基本的には民事責任をふまえた損害賠償保障制度として構成すべきである」（『公害健康被害補償制度』306頁）とされており、公害被害者に対する損害賠償の支払であるとされている。

## (3) 企業からの拠出について

公害健康被害補償制度は、基本的に全ての汚染物質の発生源企業から賦課金を徴収している。

その理由について、「非特異的疾患にかかる健康被害については、その健康被害の態様が複合汚染であるため原因者と被害発生の結びつきが明らかでなく、しかも、全国の都市、工業地帯において広く発生するおそれのあることから、その汚染原因物質を排出する全国のばい煙発生施設等の設置者をいわば原因者集団として包括的にとらえ、これらのものからその汚染原因物質の排出量に応じて徴収することとした」（同169頁）と説明されている。

## (4) 拠出金の負担割合について

また、公害健康被害補償制度は、行為と損害の因果関係を問わず、排出量をもって大気汚染に対する寄与度とみなすこととしている。

その理由については、「損害賠償の費用は、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。しかし、特に大気汚染系疾病にあっては個々の原因者の汚染物質の排出行為と大気の汚染または疾病との因果関係を量的に、かつ正確に証明することもまた不可能に近い。したがって、この場合においても汚染物質の総排出量に対する個々の排出量をもって大気の汚染に対する寄与度とみなし、これをもって賠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った制度的割り切りが必要である。」（同308頁）と説明されている。

## (5) 公害健康被害補償制度との類似について

多数の行為者の行為の総体と多数の被害者総体の関係をみれば、その間に因果関係があるといえること、個々の行為と個別の損害の間の因果関係を証明することが困難であること、被害の早期救済が強く求められており、個別の裁判による解決ではなく、裁判外の補償制度による解決を図るべきこと、以上の特徴については、公害健康被害補償制度と建設アスベスト補償基金は同一ないし極めて類似しているというべきである。

よって、建設工事従事者に対する補償基金制度について、その制定の合理性や正当性、さらには拠出金ないし賦課金の徴収のあり方等についても公害健康被害補償法に基づく公害健康被害補償制度を前例として参考とした検討がなされるべきである。

## 第2 補償基金制度の適用対象

### 1 対象となる者の範囲（建設工事従事者）

補償基金制度の適用対象となる者の範囲は、基本的には、「建設工事従事者の安全及び健康の確保の推進に関する法律」に準じて定めることが相当である。

同法2条2項は、「この法律において「建設工事従事者」とは、建設工事に従事する者をいう。」と定めており、同法2条1項は、「この法律において「建設工事」とは、建設業法（昭和二十四年法律第百号）第二条第一項に規定する建設工事をいう。」と定めている。

そして、建設業法2条1項では、「この法律において「建設工事」とは、土木建築に関する工事で別表第一（※1）の上欄に掲げるものをいう。」と定めている。

「建設工事」に従事した者が対象であり、いわゆる一人親方及び中小事業主として建設工事に従事した者も含まれる。

別表第一で定める工事は次のとおりである。

#### 《 別表第一（※1） 》

土木一式工事	建築一式工事
大工工事	左官工事
とび・土工・コンクリート工事	石工事
屋根工事	電気工事
管工事	タイル・レンガ・ブロック工事
鋼構造物工事	鉄筋工事
舗装工事	しゅんせつ工事
板金工事	ガラス工事
塗装工事	防水工事
内装仕上工事	機械器具設置工事
熱絶縁工事	電気通信工事
造園工事	さく井工事
建具工事	水道施設工事
消防施設工事	清掃施設工事
解体工事	

上記の各工事を行う者は、本補償基金制度においても建設工事従事者として補償基金の対象とすべきである。

また、補償基金制度は、石綿建材が使用された建設現場において作業に従事したことで石綿関連疾患に罹患した者を救済する制度であるから、上記の各工事に直接的に該当しない職



種の者についても、これらの工事に関連する業務に従事したり、建設現場で業務に従事することを余儀なくされたことによって、石綿建材から発生する石綿粉じんに曝露した結果石綿関連疾患に罹患した者をも適用対象に含めるべきである。

## 2 就労期間による対象者の限定について

建設アスベスト訴訟においては、国や石綿建材企業の責任の始期及び終期が問題とされ、その点について各判決は異なる判断を示している。その関係で、国や石綿建材企業の責任期間とされた期間内に建設工事に従事していなかった者の救済が認められない判決も出されている。

しかし、本補償基金制度は、石綿関連疾患に罹患し又はそれが原因で死亡したという深刻な被害を受けた建設工事従事者を、簡易かつ迅速に救済を図ることを目的とする以上、訴訟とは異なり職種や就労期間の時期等によって救済の有無に差を設けるべきではなく、全ての建設工事従事者を救済対象とするべきである。

## 3 基金以外で賠償を受けた者について

補償基金制度の趣旨が、石綿に曝露して損害を被った者を救済する点にあることから、民事訴訟など補償基金制度以外で損害賠償を受けた者については、当該賠償を受けた範囲で、補償基金制度の支給額を調整することが考えられる。

このように処理をしている制度としては、公害健康被害の補償等に関する法律がある（最判平成29年9月8日民集71巻7号1021頁参照）。

# 第3 給付水準

---

## 1 基準慰謝料額

(1) 給付水準としては、少なくとも建設アスベスト訴訟の各判決で示された基準慰謝料額のうち最も高水準のものを基本とすべきである

具体的には次ページの『2 具体的金額等（※2）』記載のとおりである。

上記のとおり、石綿関連疾患に罹患した者は、いずれも甚大な身体的精神的苦痛を受けている。あるいは、石綿関連疾患により死亡している。

この甚大な被害を償うには、本来は、少なくとも原告らが裁判で主張する3,500万円が支払われるべきである。しかし、裁判によらない早期救済という本制度の目的からすれば、建設アスベスト訴訟の判決で認められた慰謝料額を参考とすることが相当である。

建設アスベスト訴訟の各判決が示した慰謝料額は、判決によって一定の差があり、また石綿関連疾患の疾患や石綿肺については管理区分ごとによっても差がある。また、死亡については最も高額な慰謝料を認めている。

これらのことからすれば、疾病ごとについて最も高水準の金額を認めた判決を基本とすべきであるし、疾病の性質から一定の調整をするのが相当である。



## 2 具体的金額等（※2）

### （1）症状等ごとの金額

区 分	補償金額
① 石綿肺（管理区分2で合併症に罹患）	1,800万円
② 石綿肺（管理区分3で合併症に罹患）	2,400万円
③ 石綿肺（管理区分4）	2,700万円
④ 石綿肺（管理区分2で非合併症の者）	1,600万円
⑤ 石綿肺（管理区分3で非合併症の者）	2,200万円
⑥ 肺ガン	2,700万円
⑦ 中皮腫	2,700万円
⑧ びまん性胸膜肥厚	2,400万円
⑨ 良性石綿胸水	2,400万円
⑩ 死亡（※3）	3,000万円

※3 ①～⑨の各疾病によって本制度での支払を受けた後に、石綿関連疾患を原因として死亡した場合は、⑩との差額分についてはなお本制度の救済対象となる。

### （2）金額の基となった判決又は判断理由

ア ①は、首都圏建設アスベスト神奈川第2陣訴訟横浜地裁判決（平成29年10月24日）が判示した金額である。

イ ②③は、北海道建設アスベスト訴訟第1陣訴訟札幌地裁判決（平成29年2月14日）が判示した金額である。

ウ ④⑤は、①、②との関係で相当額を引いた額とするのが相当と判断したものである。

エ ⑥は、北海道建設アスベスト訴訟第1陣訴訟札幌地裁判決が判示した金額である。

オ ⑦は、少なくとも⑥と同額とすべきと判断したものである。

カ ⑧は、少なくとも②と同額とすべきと判断したものである。

キ ⑨は、少なくとも②、⑧と同額とすべきと判断したものである。

ク ⑩は、北海道建設アスベスト訴訟第1陣訴訟札幌地裁判決が判示した金額である。

## 第4 基金の負担者について

### 1 国の負担

建設アスベスト訴訟において、国が複数の基本的な石綿粉じん曝露防止対策にかかる規制権限行使を怠ってきた責任が認められ、その責任期間も長期にわたっている。また、国は、国土開発や住宅政策という国策の下、石綿建材企業と一体となり、1950年代から日本工業規格（JIS）や建築基準法関連法令を通じて、制度的に石綿建材等の使用を促進、普及させ、1970年代後半以降も、欧米諸国が厳しい規制によって急速に石綿使用量を減少させる中、引き続き石綿建材の使用、普及させてきた。このように、国は、建設アスベスト被害発生に決定的

な役割を果たしてきた。

建設アスベスト訴訟では国の責任範囲について3分の1とする裁判例もあるが、上記のような国の果たしてきた役割等に鑑みれば、本来的には、国は、建設工事従事者に対して全損害を補償する責任があるというべきである。少なくとも、「石綿含有建材の普及は、被控訴人国の住宅政策に起因した面は否定できない」ことなどを踏まえて国の責任範囲を2分の1と認めた大阪高裁判決に従い、補償基金に対する拠出として国は2分の1を負担するべきである。

## 2 石綿建材企業の負担

上記のとおり、建設工事従事者が石綿関連疾患に罹患した原因は、長年にわたって多数の建設現場で働いた結果、石綿建材から発生した石綿粉じんに曝露したことである。

建設工事従事者の各人に対して、石綿関連疾患に罹患した原因となった石綿建材企業はきわめて多数にのぼるが、その行為者すべてを特定することは不可能であることから、原告らは一部の企業を被告とせざるを得なかったし、判決も一部の企業の賠償責任を肯定するのみである。しかし、各人との関係でも本来的に責任を負うべき企業は、判決で責任を肯定された企業だけでなく多く存在するし、建設工事従事者の被害者の全体との関係では、すべての石綿建材企業が責任を負うべきである。

上記のとおり、公害健康被害補償制度は、汚染原因物質を排出する全国のばい煙発生施設等の設置者をいわば原因者集団として包括的にとらえ、これらのものからその汚染原因物質の排出量に応じて徴収することとし、基本的に全ての汚染物質の発生源企業から賦課金を徴収している。建設アスベストについても、公害健康被害補償制度と同様に考え、すべての石綿建材企業が基金の負担を負うこととすべきである。

そして、石綿建材企業も国と同様に、建設工事従事者に対して全損害を補償する責任があるというべきであるところ、建設アスベスト訴訟では石綿建材企業の責任範囲について3分の1とする裁判例もあるが、補償基金に対する拠出としては2分の1を負担するべきである。

## 第5 石綿建材企業の拠出金額について

石綿建材企業については、製造又は販売した建材への石綿の使用量に基づいて、各石綿建材企業の割合を算出して拠出額を算定する。

### 1 製造・販売した建材への石綿使用量に基づく算定

建設工事従事者が石綿関連疾患に罹患した原因は、石綿含有建材から発生した石綿粉じんにあるところ、個々の石綿建材企業の製造・販売した石綿含有建材と各被害者の石綿関連疾患（損害）との因果関係を量的に、かつ正確に証明することは不可能である。

この点について、上記のとおり、公害健康被害補償制度は、「損害賠償の費用は、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。しかし、特に大気汚染系疾病にあっては個々の原因者の汚染物質の排出行為と大気の汚染または疾病との因果関係を量的に、かつ正確に証明することもまた不可能に近い。したがって、この場合においても汚染物質の総排出

量に対する個々の排出量をもって大気の汚染に対する寄与度とみなし、これをもって賠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割り切りが必要である。」として、行為と損害の因果関係を問わず、排出量をもって大気汚染に対する寄与度とみなすこととしている。

建設アスベストについても、公害健康被害補償制度と同様に考え、製造又は販売した建材への石綿の使用量に基づいて、各石綿建材企業の割合を算出して拠出額を算定するのが相当である。

## 2 総合的にランク分けした区分に基づく算定

しかし、石綿は、約14年前の2006(平成18)年には基本的に石綿の使用が禁止されており、それ以前に建材への石綿使用を中止した企業も少なくないため、全ての石綿建材企業について石綿使用量やその割合を算定することは不可能又は困難であることも想定される。

よって、次善の方法として、石綿含有建材の製造又は販売量、製造・販売した期間、製造した石綿建材の種類(レベル1、2、3のいずれであるか等)などの要素を総合的に考慮し、石綿建材企業を5ランク又は10ランクに区分したうえで、ランクごとに拠出金額を設定することが考えられる。

## 第6 建設アスベスト補償基金の給付及び

### 拠出金徴収を扱う機構の設置

建設アスベスト補償基金を設置して、これの補償給付手続及び拠出金を徴収する機構を設置することが必要となる。

公害健康被害補償法では、公害健康被害補償制度の運営に必要な費用を全国約8,000の事業所(2018年度)から徴収し、都道府県等に納付することを目的として、公害健康被害補償協会が設立された(現在は独立行政法人環境再生保全機構が引き継いでいる)。これと同様に、石綿被害についての補償を行い、被害者の迅速・公正な保護を図る機構を設けるべきである。

## 第7 拠出金額の予想シミュレーション

建設工事従事者について、2018(平成30)年までの石綿関連疾患の認定者数は、上記のとおり7,239名である。

仮に7,000名の者が補償基金に請求を行ったとして、1人平均の損害賠償額を2,500万円と仮定すると、その合計額は1,750億円となり、国が875億円を拠出し、石綿建材企業全体が875億円を拠出することになる。

また、現在、建設業での石綿関連疾患の認定者数は年間600人程度である。今後も同程度の被災者の発生が予想されるところ、仮に全体で600人として、1人平均の損害賠償額を2,500万円と仮定すると、年間150億円程度の基金拠出金額となる。そのうち半額の75億円を国が拠出し、残りの75億円を石綿建材企業全体が拠出することになる。



建設アスベスト訴訟全国連絡会