

壹 導讀

2014年10月8日我國掀起全國撻伐、抵制黑心油廠商之事件，喧騰聲浪波波未息，國家是否因未能善加管制黑心油事件之滋生，而有國家賠償責任之問題，亦成為熱門話題。在此同時，日本最高裁判所第一小法庭（審判長白木勇）於2014年10月9日，就日本歷時8年的「泉南石綿傷害請求國家賠償」之團體國賠訴訟，作出了判決。判決認為：針對國家對有危害人民生命的情事，未採取任何措施的「不作為」行為，認定其「超逾容許限度、明顯欠缺合理性」，以國家機關「未能及時行使國家規定權限之責任」，作成國家應負賠償責任的判決。5位法官全體一致通過此一判決而告定讞，日本法界、學術界讚許之聲不絕於耳，其論述較諸我國大法官釋字第469號解釋之意旨，更往前推進一步。爰不揣謏陋，摘譯判決，提供參考。

貳 平成26年10月9日最高裁判所第一小法庭判決（平成26年（受）第771號）

第一、事案概要

一、被上告人等係主張因於大阪府泉南地域從事石綿製品之製造、加工等工場或作業場（以下總稱「石綿工場」），從事石綿製品之製造作業等以及搬運作業，致罹患石綿肺、肺癌、中皮腫等石綿關連疾病之人（原判決附件13「損害額等一覽表」之原從業員氏名欄記載之33名中，除第11號及第12號2名以外之31名。以下稱「本件原從業員」），或其等繼承人。本件被上告人等對於上告人，主張上告人未為防止石綿關連疾病之發生或危害增大，行使依據勞動基準法（昭和47年法律第57號修正前。以下稱「舊勞基法」）以及勞動安全衛生法（以下稱「安衛法」）之規制權限，應屬違法，而請求依據國家賠償法第1條第1項²之損害賠償之事案。

二、原審合法確定之事實關係等及關係法令之概要如下所述：

- (一) 石綿之概要等
(二) 石綿關連疾病之概要
(三) 關於石綿關連疾病之醫學上知見之進展等
(四) 關係法令之概要
(五) 關於局部排氣裝置技術的知見之進展、規制之經過等
(六) 昭和33年當時之粉塵濃度之測定技術及評價指標
1. 粉塵濃度之測定技術
2. 粉塵濃度之評價指標
(七) 關於粉塵濃度之規制內容等
(八) 關於呼吸用保護具之規制內容³

三、原審於前揭事實關係之下，判決上告人應對罹患石綿關連疾病之本件原從業員等，以其等各人損害之2分之1為限度，負損害賠償責任。原審判斷之概要如下所述：

(一) 依昭和32年資料，包含石綿工場之一般作業場，已形成得以設置局部排

日本最高裁判所關於大阪泉南石綿國賠判決¹譯介

譯者／闕銘富

氣裝置之技術上基礎，依昭和33年當時業已存在之粉塵濃度之測定技術及評價指標，也可規定局部排氣裝置之性能要件，因此，在已可明確認定石綿肺罹患之實情業已相當嚴重之當前狀況下，自發布昭和33年通達之同年5月26日起，迄制定特定化學物質等障害預防規則（以下稱「舊特化則」）之昭和46年4月28日止，勞動省勞動大臣未行使依據舊勞基法之省令制定權限，依據罰則，課予石綿工場設置局部排氣裝置之義務，有國家賠償法第1條第1項適用上之違法。

(二) 石綿之粉塵暴露與肺癌，暨中皮腫之關連性的醫學上知見，業已明確之昭和47年左右，不僅要求設置局部排氣裝置，且要求更徹底之石綿粉塵暴露防止對策，因此，自日本產業衛生學會提出5um以上之石綿纖維每1立方公分2支作為石綿粉塵之容許濃度之勸告之昭和49年3月31日起，迄依勞動省公告認定相對於上揭勸告值之管理濃度之數值之昭和63年9月1日止，勞動大臣未修正勞動省公告，將上揭勸告數值規定為石綿之抑制濃度之規制值，亦有國家賠償法第1條第1項之適用上違法。

(三) 如上所述，昭和47年左右，要求設置局部排氣裝置，且要求更徹底之石綿粉塵暴露防止對策，因此，自制定對於事業者課予令勞動者使用呼吸用保護具之義務之鉛中毒預防規則等之昭和47年9月30日以後，迄修正特化則就石綿相關作業課予上揭義務之平成7年4月1日止，勞動大臣未依行使依據安衛法之省令制定權限，課予事業者應令勞動者使用防塵口罩，以及為貫徹上揭使用而實施對應石綿關連疾病之特別安全教育之義務，有國家賠償法第1條第1項之適用上違法。

第二、除被上告人赤松夕エ以外，對於其他被上告人之上告

一、關於上告代理人都築政則以外之上告受理申請理由第2及第3

(一) 上告論旨主張：認為不行使課予設置局部排氣裝置之義務的相關權限，屬於國家賠償法第1條第1項之適用上違法之原審之前揭第一之三之(一)的判斷，有錯誤解釋、適用同項規定等之違法。

(二) 國家或公共團體之公務員不行使規制權限，對照規定該權限之法令之旨趣、目的，或該權限之性質，在具體情況下，得認為其不行使已逸脫得予容許之限度，顯著欠缺合理性時，與因不行使致受到侵害者之關係上，應認為已構成國家賠償法第1條第1項之適用上違

法（參照最高裁平成13年（受）第1760號，同16年4月27日第三小法庭判決 民集58卷4號1032頁；最高裁平成13年（才）第1194號、第1196號，同年（受）第1172號、第1174號，同16年10月15日第二小法庭判決 民集58卷7號1802頁）。

若回觀本件，舊勞基法規定以應達到勞動者為經營值得為人之生活的必要，而確保其勞動條件作為目的（第1條），規定使用者必須採取為防止因粉塵引起之危害之必要措置（第42條等）。安衛法以確保職場上勞動者之安全及健康為目的（第1條），規定事業者必須採取為防止勞動者健康受到障害之必要措置（第22條等）。使用者或事業者應採取之具體的措置委諸命令或勞動省令為之（舊勞基法第45條、安衛法第27條）。從而，舊勞基法及安衛法將上揭具體的措置概括的委任命令或勞動省令之旨趣，乃鑑於使用者或事業者應採取之措置之內容多歧，且屬專門的、技術的事項，又為儘速的使其內容作符合技術的進步及最新的醫學知見之修正，應認為將其委諸主管大臣最為適當之故。

若鑑於以上所述各個法律之目的以及前揭各個規定之旨趣，上述各個法律之主管大臣之勞動大臣本應依據上揭各個法律所賦予之規制權限，完善整備從事粉塵作業等勞動者之勞動環境，以防止其等生命、身體受到侵害，確保其等健康為其主要目的，應儘速作符合技術的進步以及最新醫學上知見等之修正，適時且適切的行使（前揭最高裁平成16年4月27日第三小法庭判決參照）。

(三) 若依上揭事實關係等，關於石綿肺之受害及對該受害之對策之狀況等，可得述之如下。即：1、關於石綿肺之受害狀況，依勞動省之委託研究，昭和31年度及昭和32年度所進行，在石綿工場之石綿肺的調查結果，連續工作3年以上之勞動者之石綿肺之發症率為29.6%乃至45%。自昭和30年起迄昭和32年所實施之大規模肺結核健康診斷，其可能罹患者為11.4%，兩者相較，具有相當高的比率，足見石綿工場之勞動者罹患石綿肺之實情確已相當嚴重，就上告人而言，應已認識到昭和33年左右，因石綿之粉塵所引起之侵害已屬嚴重。2、關於石綿肺相關之醫學上知見，依昭和33年3月31日上揭委託研究的報告，應認已可確定石綿肺之概略，因而，足見該日亦已確立關於石綿肺之醫學上知見。3、應可認定昭和33年當時，作為石綿工場之石綿粉塵之防止對策，設置局部排氣裝置應可相當程度防止石綿工場之勞動者暴露

於石綿之粉塵。4、關於局部排氣裝置，勞動省自昭和30年左右起即進行設置局部排氣裝置之指導，且於昭和33年發布通達謀求其普及，但依昭和42年大阪勞動基準局之調查，僅設1台局部排氣裝置之石綿工場之比率只有4成，即便依昭和46年該局之調查，於石綿工場設置局部排氣裝置之設計及保守管理均屬不良，現實之勞動環境依然未經改善，足見昭和46年當時，因石綿工場設置局部排氣裝置所進行之粉塵對策根本未有改進。

(四) 除上揭昭和33年當時石綿肺之受害狀況外，若依照前述之事實關係等，關於局部排氣裝置之設置相關之技術上知見，可得述之如下。即：1、局部排氣裝置其基本構造本身極為單純，自戰前迄今未曾有大的變化。2、昭和28年7月，因翻譯、出版美國之研究者解說局部排氣裝置之書籍等，使昭和20年代後半業有關局部排氣裝置之實用上知識業已提升擴大，即便民間工場也逐漸設置局部排氣裝置，昭和30年左右也已存在一定數目業者進行局部排氣裝置等之製作業務。3、由於上揭情況，勞動省自昭和27年起即以一般之形式，進行設置局部排氣裝置之行政指導。4、而且，昭和32年9月，作為勞動省委託研究之成果，也發行了針對設置局部排氣裝置相關的，從理論面以及實用面記載其詳細檢討結果之昭和32年資料。5、勞動省勞動基準局長發布昭和33年通達，在附件技術指針上，以一般形式指示應就石綿相關作業促進設置局部排氣裝置，且應參照昭和32年資料。

(五) 又，若依前揭事實關係等，關於昭和33年當時之粉塵濃度之測定技術及評價指標 可述之如下。即：1、昭和33年，作為粉塵濃度之測定器，業已存在勞研氏塵埃計以及勞研式濾紙埃計，依上開測定器所為粉塵濃度之測定法，乃附件技術指針上所指定之石綿相關作業上之粉塵濃度測定方法，石綿工場也可測定粉塵濃度，其使用並無特別的障礙。2、同年作為粉塵濃度之評價指標，存在有怨限度以及抑制目標限度，均被提示其乃專家之研究或檢討之結果，具有足相對應之根據。

(六) 若依照上述諸點，勞動大臣於石綿肺之醫學上知見確立之昭和33年3月31日以後，在可課予石綿工場應設置局部排氣裝置之義務之階段，本應儘速適切的行使依舊勞基法制定省令之權限，訂定罰則，課予上揭義務，謀求普及局部排氣裝置之設置。而且，昭和33年，關於局部排氣裝置之設置之實用的知識，以及技術均達相當程度之普及，石綿工場已可設置有效發揮機能之局部排氣裝置，應可認為業已存在為課予在石綿工場設置局部排氣裝置之義務，所必要之實用性之技術上知見。又昭和33年當時，也已存在可在石綿工場測定粉塵濃度之技術及有用的粉塵濃度評價指標，應可說也已可設定局部排氣裝置之性能

(文轉三版)

註釋

1. 本判決查詢步驟如下：日文google→大阪泉南アスベスト國家賠償請求訴訟→泉南アスベスト國家賠償訴訟公正判決署名→最

高裁判決文→泉南アスベスト2陣最高裁判決文。
2. 日本國家賠償法第1條第1項規定：從事國家

或公共團體公權力之行使之公務員，執行職務，因故意或過失違法造成他人損害時，國家或公共團體應負賠償責任。

3. 為篇幅計，以上涉及事實認定之基本資料從略。對上開部分有興趣者，可與本人連絡，原稿奉上。

植根雜誌 數位法律資訊 訂購未滿 請自付郵 植根法律事務所 3 對不動產之優先購買權 2 期貨買賣及選擇權之發行與買賣 5 至2014年底的重要判解與說明 訂購未滿 請自付郵 植根法律事務所

JUDICIAL 司法 訂閱辦法 本刊創 全年 費用全 如蒙 請郵 帳 5005 帳 司法院

高雄高分院財經講座

賴憲政先生談公務員理財

高雄高分院為建立同仁正確理財觀念，日前邀財經專家賴憲政主講「公務員理財風險停看聽」，庭長、法官、檢察官及院檢同仁等百餘人與會。

講座首先引用大前研一的M型社會化理論，說明現今中產階級正在消失中，呈現貧富兩極化的現象。講座並進一步分析全球景氣，提醒應注意全球整體經濟的5個面向：1、目前預估2015年全球經濟成長率呈微幅上升的趨勢，全世界利率下跌，但是美元走勢仍然上揚。原油價格的崩跌，可帶動全球經濟成長，但也可能引發經濟通縮。2、全球股市維持相對高檔，投資人應居高思危，戒慎恐懼。3、台灣目前是高通膨時代，物價持續上漲，錢愈來愈薄，正確的理財觀念是要穩健投資。4、鼓勵揚棄舊觀念，更要懂得變通，且不與總體經濟趨勢為敵，要注意全球經濟發展趨勢，適時調整投資方向。5、房市應精挑細選，除注意房地產景氣循環、經濟成長率、貨幣供給率及放款利率外，更應把握房屋週邊是否有重大建設、公園、學園及生活機能等準則。

講座最後以個人經歷金融海嘯、股市景氣循環的成敗歷程，提醒與會人員安全的資產配置，宜為10%保險，10%現金，50%投資，30%消費，穩健投資，才能享受良好理財的成果。

(本文由高雄高分院提供)

臺南地院健康講座

蔡良敏副院長談心臟保養與疾病

臺南地院為增進同仁之健康認知，日前邀請成功大學附設醫院蔡良敏副院長主講「追求良心之道—心臟保養與疾病介紹」，由莊崑山院長主持，同仁參與踴躍。

蔡副院長首先說明，心臟是身體循環系統中的主要器官，主要功能是提供壓力，把血液運行至身體各個部分。心臟疾病長年高居全國十大死因之一，包括風濕性心臟病、先天性心臟病、高血壓性心臟病、瓣膜性心臟病、冠狀動脈性心臟病、心肌炎等各種疾病，冠狀動脈心臟病簡稱冠心病則是最常見的一種。冠心病是由於供應心臟血流的冠狀動脈發生硬化阻塞或痙攣，使供應心肌之血流不足，造成心肌缺氧狹心症，而引起病人心絞痛。嚴重時，心肌缺氧演變成心肌壞死，即所謂的急性心肌梗塞。

蔡副院長指出，狹心症之治療方法有藥物治療、冠狀動脈血管整型術氣球擴張、血管支架等、冠狀動脈繞道手術等；發生急性心肌梗塞心肌壞死時，應於12小時內儘快打通血管以搶救心肌，現有醫療方式包含血栓溶解劑治療、立即心導管治療等。

蔡副院長最後提醒同仁，心血管疾病預防之道，應避免及控制危險因子，如：定期注意血壓、血糖、血脂必要時加以控制、不要抽煙包括二手煙、減少油膩食物之攝取、規則而適量之運動、注意控制體重等；如胸口有深層壓迫感疼痛時，應立即就醫，避免延誤。

(本文由台南地院提供)

(文接二版)

要件。從而，發布昭和33年通達之同年5月26日，勞動大臣業已可行使省令制定權限，課予在石綿工場設置局部排氣裝置之義務。

(七)若綜合本件事案之上揭情事，勞動大臣於昭和33年5月26日即應依據舊勞基法，行使省令制定權限，依據罰則課予石綿工場設置局部排氣裝置之義務，迄制定舊特化則之昭和46年4月28日止，勞動大臣未依據舊勞基法，行使上揭省令制定權限，對照舊勞基法之旨趣、目的或該權限之性質等，顯著欠缺合理性，應認為有國家賠償法第1條第1項之適用上違法。與此相同旨趣之原審前揭第一之三之(一)的判斷，應肯認要屬正當。因此，上告論旨殊不足採。

二、關於上告代理人都築政則以外之上告受理申請理由第4及第5

上告論旨主張：認為不行使抑制濃度以及防塵口罩相關之規制權限，有國家賠償法第1條第1項之適用上違法之原審前揭第一之三之(二)以及之(三)之判斷，有錯誤解釋、適用同項規定等之違法。

被告上告人赤松夕エ以外之被告上告人等，乃除業已死亡之赤松四郎外之本件原從業員等及其等繼承人，如前揭第一所述，不行使課予設置局部排氣裝置義務之規制權限，被認為有國家賠償法第1條第1項適用上違法之期間，係指從昭和33年5月26日起迄昭和46年4月28日止之期間，若依原審合法確定之事實關係來看，除業已死亡之赤松四郎外之本件原從業員等，乃上揭期間內在石綿工場暴露於石綿粉塵之人，在上揭期間內暴露於石綿粉塵與上揭人等所罹患之石綿關連疾病之間，可認定具有相當因果關係，因此，無論不行使抑制濃度以及防塵口罩相關之規制權限是否有同項之違法適用，上告人應對上揭人等因罹患石綿關連疾病之損害，負損害賠償責任。因此，上告論旨對於不影響原判決結論之部分所為之指摘，亦不足取。

第三、關於對被告上告人赤松夕エ之上告

一、關於上告代理人都築政則以外之上告受理申請理由第2及第3

上告論旨主張認為不行使課予設置局部排氣裝置義務之規制權限為國家賠償法第1條第1項之適用上違法之原審前揭第一之三之(一)的判斷，有錯誤解釋、適用同項規定等之違法。

被告上告人赤松夕エ係本件原從業員之一業已死亡之赤松四郎之繼承人，如前揭第二之一所述，於不行使課予設置局部排氣裝置義務之規制權限認為有國家賠償法第1條第1項之適用上違法之期間，自昭和33年5月26日起迄昭和46年4月28日止，若依原審合法確定之事實關係來看，赤松四郎在石綿工場從事石綿製品之製造等工作，係在昭和56年5月6日以後，因此，不行使課予設置局部排氣裝置義務之規制權限是否有國家賠償法第1條第1項之適用上違法，不至於影響上告人對於赤松四郎有無損害賠償責任。上告論旨對於不影響原判決結論之部分所為之指摘，洵不足取。

二、關於上告代理人都築政則以外之上告受理申請理由第4

(一)上告論旨主張認為不行使課予設置局部排氣裝置義務之規制權限為國家賠償法第1條第1項之適用上違法之原審前揭第一之三之(二)的判斷，有錯誤解釋、適用同項規定等之違法。

(二)若依前揭事實關係等，足以確定如下事實：1、日本產業衛生學會於昭和49年3月作成石綿粉塵之容許濃度為5um以上之石綿纖維每1立方公分2支之勸告，但勞動大臣卻於1年6個月後之昭和50年9月，作出昭和50年公告，修正昭和46年公告，強化石綿之抑制濃度之規制，規定其規制值為5um以上之石綿纖維每1立方公分5支。2、此一規制值與昭和49年美國產業衛生專家會議所提出之勸告之石綿粉塵暴露濃度之界限值相同，美國產業衛生專家會議之勸告值是由專家所研究提出，具有一定之信賴度。3、日本產業衛生學會之容許濃度則提示了幾乎與美國產業衛生專家會議暴露濃度

之界限值同義之概念。

而且，抑制濃度乃粉塵之發散源附近所設置之覆蓋巾外側之濃度，一般而言，是作業場中粉塵濃度最高之場所，因此，依該規制間接的規制整個作業場之粉塵濃度。若從此一抑制濃度之內容來看，作為抑制濃度之規制值，使用於顯示粉塵暴露界限值之容許濃度等之數值時，與依容許濃度等進行規制之場合相較，可以說是進行了更為嚴格之規制。從而，抑制濃度之規制值即便較諸顯示粉塵暴露濃度之規制值更為和緩之數值，亦不能逕認該當抑制濃度之規制值顯著欠缺合理性。

若對照上述諸點，勞動大臣於昭和49年9月30日以後，依昭和50年公告將石綿之抑制濃度之規制值定為5um以上之石綿纖維每1立方公分5支，未修正勞動省公告，將5um以上之石綿纖維每1立方公分2支，若對照安衛法之旨趣、目的或該權限之性質等，亦不能認有顯著欠缺合理性，難認有國家賠償法第1條第1項之適用上違法。

(三)與以上論述不同之原審前揭第一之三之(二)之判斷，顯有影響判決之法令上違法，上告論旨為有理由。

三、關於上告代理人都築政則以外之上告受理申請理由第5

(一)上告論旨主張認為不行使防塵口罩之規制權限有國家賠償法第1條第1項之適用上違法之原審前揭第一之三之(三)之判斷，有錯誤解釋、適用同項規定等之違法。

(二)作為石綿工場之粉塵對策，依局部排氣裝置作為防止粉塵發散之措置乃第一順位之方策，防塵口罩只是補助的手段而已。而且，關於防塵口罩等之呼吸用保護具，依昭和47年9月30日訂定之勞動安全衛生規則以及舊特化則，對於事業者及勞動者課予如同前揭第一之二之(八)所述之義務，若有違反時即科處罰則。又關於對勞動者之安全衛生教育，對事業者，除於昭和47年6月8日公布之安衛法上，課予雇用勞動者時

以及變更勞動者之作業內容時，均應實施安全衛生教育之義務外，昭和35年3月31日公布之塵肺法上，也課予為預防及健康管理應實施必要之教育之義務，若違反上揭義務均科處罰則(惟關於作業內容變更時之安全衛生教育，係平成17年法律第108號修正安衛法之後才有的規定)。從而，透過上揭各種義務，得以相當程度確保勞動者使用防塵口罩。

若對照上述諸點，作為石綿工場之粉塵對策，關於使用只是補助的手段之防塵口罩，除上揭各項義務外，若未對事業者課予實施應令勞動者使用防塵口罩之義務，以及為貫徹使用而實施對應於石綿關連疾病之特別安全教育之義務，尚難遽認其顯著欠缺合理性。

從而，勞動大臣關於石綿工場之作業，自昭和47年9月30日以後，未行使依據安衛法之省令制定權限，對事業者課予應令勞動者使用防塵口罩之義務，以及為貫徹使用而實施對應於石綿關連疾病之特別安全教育之義務，若對照安衛法之旨趣、目的或該權限之性質等，尚難認其顯著欠缺合理性。

(三)與以上所述不同之原審前揭第一之三之(三)的判斷，有對判決結果產生影響之明顯的違反法令。上告論旨為有理由。

第四、結論

據上論結，將原判決中，關於被告上告人赤松夕エ之上告人敗訴部分廢棄。就該部分，駁回該被告上告人之請求之第1審判決應屬正當，從而，應駁回該被告上告人之控訴。另上告人之其餘上告，應予駁回。

以上，全體法官一致之意見，為如上文所述之判決。

最高裁判所第一小法庭

審判長法官 白木 勇

法官 櫻井龍子

法官 金築誠志

法官 橫田尤孝

法官 山淵善樹

(譯者為最高行政法院法官)