

アスベスト災害と公共政策*

——戦前から高度成長期にかけて——

森 裕 之

- I. 問題の所在
- II. アスベストの性質と経済的有用性
 - 1. 「奇跡の鉱物」
 - 2. 日本の近代産業の「影の立役者」
 - (1) アスベスト産業の黎明
 - (2) 戦時統制経済とアスベスト産業
 - (3) 戦後復興とアスベスト産業
 - (4) 高度成長とアスベスト産業
 - (5) 小括
- III. 政府における政策コンフリクト
 - 1. 省庁間の政策コンフリクト
 - 2. 経済政策と労働安全・環境保全政策
- IV. 日本の石綿産業における泉南地域
 - 1. 石綿紡織製品の利用目的と役割
 - 2. 泉南地域の石綿紡織工場の地位
 - 3. 泉南地域の石綿製品の生産工程と公的規制
 - (1) 内務省保険院調査（助川調査）
 - (2) 第二次大戦後の石綿肺調査
 - (3) じん肺法の制定（1960年）
 - (4) じん肺法と泉南地域の石綿製造工場
 - 4. 政府と泉南地域
- V. 結語

I. 問題の所在

2005年6月の「クボタ・ショック」は、これまで断続的に社会問題化してきたアスベスト災害を再び政治的な関心事へと押し上げた。このとき以降明らかにされたのは、クボタの旧神崎工場（尼崎市）における128名もの元従業員のアスベストによる死亡と100名を超える周辺住民の中皮腫の発生であった。わが国において、これほどまでに劇的なアスベスト被害の実態が表面化したのは初めてのことである。これを契機にして、2006年2月に石綿健康被害救済法が成立し同年3月から施行された。石綿健康被害救済法はこれまで労災の適用外となる労働者や遺族、そして環境曝露による被害者を対象とするものであり、アスベスト被害に対する「隙間のない」救済を行う目的で制定された。このような包括的なアスベスト被害の救済制度をもつ国は現在のところフランスぐらいであり、その意味ではこの間の日本のアスベスト問題に関する公的政策の展開は画期的なものであったといえる¹⁾。

しかし、アスベストによる健康被害の歴史は近年明らかになったものだけではない。アスベストの利用の歴史は古代から始まるが、その大規模な利用が進められる近代以降をみれば、20世紀初頭にはすでにアスベストによる健康被害が各国で報告されており、この点では日本

も例外ではない。にもかかわらず、第二次世界大戦後に各国ともアスベストの大量消費の時期を迎えることになり、その過程においてもアスベストによる健康への深刻な影響被害が報告されていった。

アスベストの有害性が明らかにされてきたにもかかわらず、なぜ被害の拡大が防げなかったのか。この単純な問いに答えるためには、アスベストという資源の性質が有する社会的意味と、それが経済的・政治的に及ぼす影響を検討する必要がある。それによって、アスベストをめぐる経済と政治行政との関係、さらにいえば、政治行政のもつ本質的な特徴を示すことができるといってよい。

本論文では、アスベストをめぐる経済と政治行政との関係を検証し、この問題における経済政策の意味について日本を題材として検討する。ただし、アスベスト使用をめぐる歴史は我が国でも長期間にわたっており、それを一般論として論じるだけでは必ずしも精度の高い分析につながらないであろう。そこで以下では、アスベストの健康被害が最も早くから顕在化していた大阪の泉南地域をケースとして、具体的な事例の検討も行っていくことにする。

II. アスベストの性質と経済的有用性

1. 「奇跡の鉱物」

周知のように、アスベストは「奇跡の鉱物」とよばれるほど、その有用性は多様かつ貴重なものであった。神山宣彦はアスベストの特徴を紡織性（木綿や羊毛と見まちがうほどにしなやかで糸や布に織れる）、抗張力（引っ張りに強い）、耐摩擦性（摩擦・磨耗に強い）、耐熱性（燃えないで高熱に耐える）、断熱・防音性（熱や音を遮断する）、耐薬品性（薬品に強い）、絶縁性（電気を通しにくい）、耐腐食性（細菌・湿気に強い）、親和性（他の物質との密着性にすぐれている）、安価である（経済性）という10点に整理している²⁾。これらを要約すれば、アスベストは多様な有益性をもち、しかも安価であるとまとめることができる。容易に推察されることであるが、このようなアスベストの特徴は産業発展にとってきわめて重要な意味をもつ。事実、アスベストは実に多様な製品に用いられ、最盛期には3,000種類以上もの用途があったといわれている。

アスベストは紀元前後にはローマ人によってランプの芯や貴族の火葬布に用いられ、中国やエジプトでも敷物としてアスベストが使われていた。また234年には西域より「火浣布」（不燃布）が献じられたという記録が中国に残されている。『東方見聞録』を記したマルコ・ポーロは、1250年に石綿でつくられた耐火性の織布を発見している。これらの記録は、アスベストが人類の歴史とともに活用されてきたことを示している。日本でも江戸時代には平賀源内が石綿布（火浣布）をつくり、これが日本における国産アスベスト製品の最初であったとされている。このように、アスベストの利用は近代以前から各国で行われている。しかしこれら近代化以前の段階のアスベスト使用は、「好奇心、またはせいぜい博物学の対象」³⁾といったものにすぎず、本格的な利用は近代以降のことである。

アスベストが近代の工業化を支える資源として活用されるのは、産業革命によって蒸気機関をはじめとする各種機械が登場するようになってからである。蒸気機関では、ピストンロッドや蒸気パイプの継ぎ目から漏れる蒸気を止めるために石綿パッキンが使われ、また発生する蒸気を冷却しないためにボイラーなどが石綿保温材で覆われた。そして、19世紀以降の世界的な工業化によって、このようなアスベストの使用が一気に拡大していく。

さらに1900年にはオーストリアのルドウイッヒ・ハチェックによって石綿スレートが発明され、短繊維利用と建築工業界への進出が始まった。

これらと軌を一にして、1878年にカナダのケベック地方（クリソタイル）、1885年にロシアのウラル地方（クリソタイル）、1893年に南アフリカのケープ州（クロシドライト）、1907年に南アフリカのトランスバール州（アモサイト）でアスベスト鉱山における大規模な採掘が行われるようになり、それに続いてイタリア、オーストラリア、アメリカなどでも鉱山開発が進められる。アスベストがこの時期から大量に採掘されはじめたという事実は、アスベストが工業化といかに密接な関連をもつかを示しているといつてよい。

アスベストは「奇跡の鉱物」といわれる幾多の優れた特徴をもっているが、その本領が開花するのは近代の工業化以降のことである。

2. 日本の近代産業の「影の立役者」

(1) アスベスト産業の黎明

日本においてアスベストの製品化が始められたのは1890年代である。1891年に医師であった物部照英が「物部式石綿保温剤」を開発・販売したことにより、日本はアスベストの「工業的利用の濫觴」を迎えることになる。物部は当時特許を取得するだけの保温剤を製造し、アスベスト工業発展の途を開いていった⁴⁾。その後、物部は大阪に店舗を構え、我が国屈指の大企業であった大阪商船株式会社の社長、河原信可の支援を受けて業績を上げ、物部の没後、河原の子息が石綿保温材を製造・販売するために神戸に河原商店を設立する。この河原商店に勤務していた久保貢が大阪で栄屋誠貴とともに1894年に久栄商店を設立する。そして、当時最新鋭の戦艦の建造のために、国内に有力なアスベスト製品製造企業の設立を求めていた日本海軍の強い要請に応え、1896年4月に日本アスベスト株式会社が久栄商店の事業を引き継ぐ形で創設された。

一方、栄屋誠貴は1908年に大阪府泉北郡信達村（現在の大阪府泉南市）で石綿紡織を開発したが、これがアスベスト紡織製品における国産化の始まりであった。栄屋は、1912年に合資会社（後の株式会社栄屋石綿紡織所）を設立する。これによって、アスベストを材料とするパッキンの生産拡大が期待され、たとえば1903年に大阪で設立された大井パッキンは1916年にカナエバ

ッキング株式会社となるなど、生産力の拡充が図られる。前述の日本アスベストも、保温材生産に主力をおきながら、パッキン類の製造も拡大していった。また、建築材料として石綿スレートが使われるようになったことを背景にして、1913年に日本石綿盤製造株式会社、1914年に浅野スレート株式会社、1924年に朝日スレート株式会社が設立された。

日本においてアスベストの本格的利用が始まった契機の特徴の一つは、上述の工業化に加えて軍事需要が大きな役割を果たしたという点にある。19世紀末から日本の産業は、紡織、造船、海運、鉄道等が基幹産業としての地位を確立する一方で、軍備拡張政策がとられたことによって、アスベスト製品に対する需要が高まる。1894年にはじまった日清戦争において、日本海軍は清国の鋼鉄船「鎮遠」を捕獲したが、当時鋼鉄船を有していなかった海軍にとって、これら最新鋭の戦艦は大きな脅威となった。そこで海軍によってその構造が調べられた結果、これらの鋼鉄船には機関部をはじめとしてアスベストを主材とする保温材やパッキンが必要であることが判明した。これが、アスベストの製品化を求めた海軍が日本アスベスト株式会社の設立を要請した理由であり、その後政府は1896年10月に造船奨励法、航海奨励法を施行し助成措置も行っている。

1914年の第一次大戦以降、石綿製品の市場が大きく拡大していく。栄屋石綿では、「船艦の建造量の増大・軍備や産業施設の拡張という内外の動きのなかで、各方面の機械装置・整備に不可欠の資材として各種石綿製品の生産財的な需要が急伸を見せ、それらはボイラー、蒸気パイプ等の保温、冷却器の保冷やまた各種車両のブレーキなどに重用されたし、その他一般的な耐火・耐熱・保温用素材としての消費財的な需要もふえてきた」という状況であり、この時期における民需・軍需の大幅な伸びと石綿製品との関連が描かれている⁵⁾。

このように、日本では民需と軍需の両方を基盤とした工業化こそが、日本のアスベストの大量使用が進んでいく背景となった。

（2）戦時統制経済とアスベスト産業

日本は、1932年に中国東北4省を軍事占領と政治支配によって中国から分離して、満州国を樹立した。満州国の設立は国際的な非難をうけることになり、日本は翌1933年に国際連盟を脱退し、国際的に孤立した途へ進まざるをえなくなる。このような情勢の中で、軍部を中

心にして軍需物資の輸入の途絶を危惧した政府は、国内および植民地での資源開発を促進し、アスベストについても業界各社に対して自力開発を促す。

軍備拡充を急いでいた海軍では、戦艦の高性能化・大型化を実現するために高温・高圧の機器類を導入しようとするが、そのためにはこれらの機器に使用する優れた部品類の国産自給が求められた。政府によって各製品業者の保護育成策がとられ、優良高級製品メーカーは「指定工場」として「海軍購買名簿」に登録し監督指導を受けることになったが、これは民需においても優れた製品であることを証明するものでもあった⁶⁾。1933～34年頃にかけて、軍備拡大を通じて日本経済は昭和恐慌に始まる不況から回復していき、各地における工場新設や設備拡張にともなう保温・保冷材や化学産業の電解布などの石綿製品に対する需要も大きくなっていった。

1937年に始まった日中戦争によって経済統制が進行し、アスベストをはじめとした主要原料がその対象となっていく。1937年に公布された臨時資金調整法や輸出入品等臨時措置法⁷⁾、さらには1938年の国家総動員法⁸⁾によって全面的な統制経済体制が敷かれ、これに関連して物資統制令による石綿配給統制規則が1942年に発布された。石綿配給統制規則によって、あらゆる種類のアスベスト原料が配給統制をうけ、終戦まで実施されることになる⁹⁾。

当時アスベスト製品は、石綿ジョイントシート、パッキン、ガスケットなど、多種多様な製品が多く産業分野で使用されていたため、国内に在庫されているアスベスト用途の優先劣後が政府によって計画されることになった。

『ニチアス株式会社百年史』では、この当時のアスベストの窮乏状況に関して次のように記されている。「『極秘』の印が押された昭和17年4月付の商工省不足物資協議会の『石綿ニ関スル議事及諒解事項』^{りょうかい}と題する書類が残されているが、方針として『特ニ高級石綿ノ供給力ノ弱体ヲ防止セントス』が掲げられ、各種石綿製品について検討されている。各種石綿製品については、商工省傘下の民需用よりも、陸・海軍省傘下の軍需用にすでに圧倒的な需要が移っていたなかで『生産拡充用副資材トシテ相当多量ノ配当要求アリ』という状況であった¹⁰⁾。ここからも、当時のアスベストの不足によって、軍需用と民需用の間をめぐってアスベストがきわめて逼迫していたことが読みとれるであろう。

1943年には戦時行政職権特例が制定され、鉄鋼、石炭、軽金属、船舶、航空機が五大重点産業に指定された。そして資金、資材、労働力を五大重点産業に集中するために行政機構改革を行い、商工省と企画院を統合して、1943年11月に軍需省が設置される。

企画院は、1937年に商工省の外におかれながら商工行政に重大な影響を与えた機関であり、軍部の意向を受けて各省の業務を指示する強力な組織であった。商工省から企画院へは多くの官僚が外向し、戦後には企画院の官僚たちが商工省に入るという関係になった¹¹⁾。

軍需省は政府による経済の完全統制をめざすものであり、とくに優秀な官僚が集まった。そして商工省から軍需省へ移った者の多くは、のちに通産省の産業政策に関与することになる¹²⁾。

その直後の1943年12月に軍需会社法が公布され、軍需会社の指定を受けた企業は政府の指示どおりに生産増強を行うべきものと法的に位置づけられることになった。指定された軍需会社に対して、政府は資金、資材、貯蔵、移動、技術改良、労務監督、その他企業経営に必要な事項に関して、直接命令を発することができるようになる一方で、軍需会社は資材、資金、労働力の取得について特別に優先されることになった。各軍需会社に軍需生産監督官として送り込まれた官僚は、統制の徹底と目標の達成に直接責任をもつことになった¹³⁾。

この時期には、泉南地域においても「鉄道の布設・軍備の増強特に建艦の増設は、石綿界の盛況となり、次いで太平洋戦争となるや、海軍省、鉄道省、航空会社等の下請工場として、その納品に忙殺される程」の軍需活況の時代を迎えることになる¹⁴⁾。

(3) 戦後復興とアスベスト産業

第二次世界大戦後、戦前に軍需省に統合された商工省が復活した。内務省などと異なり、一部の幹部が公職追放されたのみで、商工省は組織としての打撃を受けることはなかった。そのため既存の官僚機構は温存され、GHQの統治下の中で、商工省は大蔵省とならぶ一流官庁として飛躍する基盤をこのときに得ることになった¹⁵⁾。

政府は1946年に戦前の企画院の後継組織として経済安定本部を設置し、経済統制による復興策を提示する。経済安定本部の当初の目標は吉田茂首相の私的研究会「石炭委員会」が提案した「傾斜生産方式」におかれた。これは、国民生活やインフレへの影響は度外視し、少数の戦略的産業に経済資源のすべてを投入するというもの

であった。傾斜生産方式では、あらゆる産業の基礎となると考えられた石炭の大量増産を第一の目標におき、次に鉄鋼の増産を第二の目標とされた。さらに石炭を消費し、かつ食糧増産にも有用な化学肥料も傾斜生産方式の目標に加えられた。傾斜生産方式を担った経済安定本部、商工省、石炭庁、各種公団等が当時の国民生活を支えることになった。

この戦後復興の過程で不可欠だった食糧増産において必要とされた化学肥料が硫酸（硫酸アンモニウム）であった。この時期には戦時中からの食糧不足に加え、復員・引き揚げによって食糧需要が一気に顕在化し、それを支える食糧確保のためには化学肥料の増産が不可欠である一方で、工業原料の輸入は占領下で制限されており、化学肥料の生産は国産原料のみで生産可能な硫酸に重点がおかれた¹⁶⁾。しかし、敗戦後の硫酸の生産量は戦前のピーク時であった1941年の約20%にまで落ち込んでいた¹⁷⁾。硫酸の生産能力についてみれば、戦前能力188万7千トンに対して終戦時は18万3千トンと10分の1以下になっていた¹⁸⁾。

当初化学肥料行政については、商工省と農林省によって共同で管轄されていたが、1947年5月からは商工省の所管とされ、商工省は原料、資材、資金などの経済資源を肥料増産のために重点的に投入していった。このように硫酸は石炭、鉄鋼とともに重点産業として原料等の優先配分が行われたのであるが、この硫酸の製造に欠かされたのが、電解槽で使用されるアスベスト織布であった。日本で硫酸生産用のアスベスト織布を最初に使用したのは日本窒素肥料株式会社であったが、同社がヨーロッパから輸入した布を模倣して生産した国産隔膜の嚆矢は、日本アスベストならびに栄屋石綿紡織所においてガラ紡糸で織った石綿布であった¹⁹⁾。

硫酸生産に必要な電解布製造を重要施策と考えていた商工省は、1946年時点で石綿製品業者に対して電解布生産の依頼を工場指定を通じて行っている。この指定工場は生産割当てを受け、指定納入先に製品を納入することとなった。そこで指定された企業は表1のようになっている。これをみれば、当時の主な石綿製品業者はすべて政府によって工場指定されていることがわかるであろう。

電解布の需要拡大はアスベスト原料、とくに長繊維の高級アスベスト原料の不足を深刻化させることになったため、旧軍部が保管していたアスベストの在庫は石綿統

表1 電解隔膜生産の割当

業者名	生産数量 (kg)	納入先
日本アスベスト	55,000	昭和電工、宇部興産
日本バルカー	19,000	昭和電工、日本肥料
五稜石綿	32,000	昭和電工、日新化学、日本窒素
朝日石綿	15,900	日産化学
栄屋石綿	7,000	日産化学、旭化成
東邦石綿	4,000	日産化学
和泉アスベスト	3,000	日産化学
日本石綿パッキン	2,000	日産化学
三好石綿	5,000	日産化学
カナエ石綿	2,000	昭和電工
三泰石綿	5,000	昭和電工
曙石綿	12,000	昭和電工、東亜合成

注) 1946年7～9月分。
出所) 日本石綿協会『石綿』1946年7月14日。

表2 主要鉱工業品の生産量

単位：万トン

年次	石炭	銑鉄	粗鋼	綿糸	生糸	硫安	セメント	製紙パルプ
1945年	2,234	97.7	196.3	2.3	0.5	24.3	117.6	22.8
1946年	2,252	20.3	55.7	5.8	0.6	47.0	92.9	19.5
1947年	2,934	34.7	95.2	12.2	0.7	72.1	123.7	25.8
1948年	3,479	80.8	171.5	12.4	0.9	91.7	185.9	37.6
1949年	3,730	154.9	311.1	15.7	1.1	118.2	327.8	49.5
1950年	3,933	223.2	483.9	23.8	1.1	150.2	446.2	64.8
1951年	4,629	312.7	650.2	33.7	1.3	159.4	654.8	91.1
1952年	4,375	347.4	698.8	35.3	1.5	186.0	711.8	105.4

出所) 通商産業省編『通商産業政策史 第1巻』通商産業調査会、1994年、187ページより作成。

制株式会社が引き継いで調整を行うことになった。これらのアスベストは、1947年5月以降は産業復興公団が引き継ぎ、ここが集荷保管機関として事務を担うことになり、商工省の指示によって出荷が行われることになった。

さらに1947年3月に、政府は金融機関金融通準則を告示し、全産業の融資における優先順位を定めたが、ここでは石炭、硫安等は最重点産業に分類され、アスベスト製品業界はそれに続くものとされた。さらに同年、指定生産資材については中央割当を実施する中央指定工場制が実施され、アスベスト関連工場も指定されることになった²⁰⁾。表2は、1945～1952年までの主要鉱工業品の生産量の変化を示しているが、傾斜生産方式にそって硫安の増産が急速に進められたことが明瞭にあらわれている。

この時期のアスベスト原料の不足に対応して、官民をあげたアスベストの輸入促進の動きが起こっていく。1946年4月に商社を中心にして日本石綿輸入協会が設立され、同年11月には同協会に加え、日本無機繊維製

品工業統制組合、石綿セメント製品工業統制組合、日本石綿協会などの関係団体によって石綿輸入促進委員会が発足した。このような動きに呼応して、政府もGHQに対してアスベストの輸入要請を繰り返し、1949年4月からアスベスト原料（政府貿易契約）の輸入が再開されることになる。その保管機関としての役割は鉱工品貿易公団が担い、通産省の指示によって出荷を行うようになった。1950年4月からは鉱工品貿易公団の解散にともなって通商業務局がアスベスト原料を保管し、通商雑貨局の指示により出荷することになった²¹⁾。

アスベストの輸入は1941年以來のことであり、このとき日本石綿工業会は会報『アスベスト』第4号において「祝 石綿原料輸入」とする特集を組んだ²²⁾が、そこにアスベストの関連する多くの関係者の言葉が記されている。石綿輸入懇請委員会委員長であった日本アスベスト株式会社の稲吉兼作は、石綿輸入がGHQおよび官庁関係者の「絶大な御努力の賜」であり、「我々業者はこの努力に酬いる為に貴重な石綿を100%有効に無駄なく感謝の気持を持ちつつ使用して日本産業の復興に貢献

せねばならない」とした²³⁾。同様に、石綿製品工業会の松崎藤作も「我々は、この輸入された石綿が本日まで如何にG.H.Q.のベーカー氏や日本政府のそれぞれの担当庁の方々に依る御苦勞御苦心の結晶の賜であるかを思へば、この石綿の使用についても、極めて有効適切な産業に役立てなければならない」と述べている²⁴⁾。ここから、石綿製品製造関係者が政府による輸入再開への取組を評価し、それを日本の戦後産業の復興へ役立てるという考えを抱いていたことをみてとることができる。

さらに政府関係者もアスベストの輸入再開に関連させて、産業復興におけるアスベストの役割について述べている。商工省化学局長であった平井富三郎は、次のように記している。「従来石綿は電解隔膜に、ブレーキライニングに、パッキングに、その用途広く且つ極めて重要度高きにも拘わらず、それに対する社会の関心は薄く認識は不充分であった。その理由は如何にもあれ、石綿業界が終始黙々と地味健実なる努力をつづけられ、これ迄我産業界にかくれたる寄与をせられたことを我々は決して忘却しないであらう。殊に終戦以来石綿の輸入無くその国内ストックは日に枯湯急迫の度を加へ、危険なる事態も予想せらるるに至ったが、中小企業の域を出でない諸工場が国産石綿の開発に、再生品の利用に力をつくされ、ソーダ工業の、肥料工業の、自動車工業の隅石であったことは、誠に銘記すべきことであらう」²⁵⁾。経済安定本部生産局の加藤幸男は「石綿は機械文化の進展につれて、其の基礎資材の重要性を増大して来たものであり戦後は特に戦災の復旧等の為、其の需要は激増を来している」と述べたうえで、「今后凡ゆる機械乃至装置は益々高圧高熱の使用へと進む趨勢にあり石綿工業の前途は洋々たるものがあるのでありまして、我々は此の日を転機として技術の改善進歩に大いに努力しなければならない」とした²⁶⁾。これら政府関係者の言葉から、彼らが戦後復興から後の経済発展を展望したときに、石綿製品が「影の立役者」として広範に活用されなければならないという認識があったことは間違いない。

1946年11月に、政府は重要生産資材の割当手続の規定を公布する。これは、商工省、経済安定本部、産業復興公団などの機関が完全な物資統制権を行使できる法的根拠となる臨時物資需給調整法および他の割当に関する法令に基づいて、アスベストを含む指定生産資材の割当手続を定めたものであった。その目的は、「日本経済再建を目処として公正な分配を確保する」こととされ、そ

のために「需要部門毎に指定生産資材の用途又は製品の種類を指定してその割当を行う」というものであった。これにより、指定生産資材の需要者は予め別に定める需要申請書を主務官庁に提出することなくしては、その割当を受けることができないことになった。アスベストについてみれば、商工省が四半期毎に需要者別割当を行い、それを経済安定本部に提出したうえで、需要者に対して購入切符を発行することとされた。さらに1948年3月に重要物資緊急調査令が公布され、アスベストも調査対象とされた。そして、この調査によって判明したアスベストの在庫は産業復興公団によって買い上げられることになった²⁷⁾。1949年には、アスベストの需給逼迫に対応して、経済安定本部および通産省は注文生産方式を採用して、需要部門のうちソーダ、船舶、電力、自動車、化学肥料の5重要部門のみにしぼって石綿製品に対して一時的に要綱統制が実施された²⁸⁾。

経済復興期における石綿製品の需要はすでに主要産業全般にわたるものとなっていた。表3は、1946年度における石綿製品の需要部門別の配分計画である。ここでの数字は鉱物繊維組合を通じて計画されたものに限定されているが、それでもこの当時のアスベストの利用形態について次のような点を指摘することができる。

第一に、すでに述べたように、硫酸生産のために電解隔膜が石綿製品全体のかなりの割合を占めていることである。

第二に、この時期にはすでに多様かつ重要な産業分野のほぼすべてにおいて石綿製品の需要がみられることである。泉南地域と密接に関連する紡織品やライニングについてみれば、ここであげられているすべての産業に対して石綿製品を供給していることが確認できるであろう。

この時期にはすでに、政府によってもアスベストの持つ産業上の重要性は十分に認識されている。先の輸入再開時における政府関係者の言葉と同様に、当時の商工大臣であった水谷長三郎も石綿製品について次のように述べている。「食糧増産の鍵を握る硫酸肥料の製造、化学工業発展の礎たる曹達工業等に於ける電解隔膜として必須の物資であるのみならず、輸送を司る船舶汽車、自動車の各部に又動力源たる各種の機関に不可欠のものであり一面防火建築資材鉄鋼に代る各種管の製造等凡そ全産業の動脈を構成する各種の重要部分に必ず見出される重要物資である。暫く観察すると石綿製品の良否は国運の

表3 1946年度需要部門別製品別の石綿製品配分計画

単位：kg

	電解隔膜	紡織品	ジョイントシート	ゴム加工パッキン	グラハイト加工パッキン	石綿板	ライニング	ランバー
硫安	580,400	77,575	129,190	18,160	41,695	87,310	7,130	2,870
石灰窒素	—	29,550	22,182	5,275	2,960	45,953	—	—
石炭	—	6,000	45,000	4,700	4,000	—	54,082	—
船舶	—	23,280	53,250	26,800	16,250	75,020	—	—
瓦斯	—	14,141	17,270	1,245	2,568	8,968	3,990	—
石油	—	200	20,000	200	200	5,000	1,000	—
曹達	—	2,485	1,550	—	1,560	500	—	—
鉄道	—	1,500	20,000	1,200	300	—	6,500	—
産業車両	—	8,700	10,300	600	300	17,000	—	10,000
化学薬品	—	4,545	20,700	1,100	4,400	10,000	—	—
鉄鋼	—	1,500	8,000	—	—	10,000	—	—
繊維	—	2,000	10,000	1,500	1,000	17,000	—	—
電力	—	6,000	15,000	2,000	3,000	—	2,500	—
電線	—	17,270	645	37	—	10,190	—	—
伸銅	—	2,853	480	62	346	—	—	136
軽金属圧延	—	10,217	4,611	10	—	8,464	—	10,463
自動車	—	—	—	—	—	30,000	91,743	—
硝子	—	300	—	—	—	80,000	—	—
進駐軍	—	2,000	25,000	—	—	584,690	1,452	—
その他	—	23,196	56,350	8,981	7,148	260,459	11,025	7,627
合計	580,400	233,312	459,528	71,870	85,727	1,250,554	179,422	31,096

注1) 鉱物繊維協同組合による配分計画。

注2) 合計が一致しない部分があるが、原表のまま掲載している。

出所) 日本石綿協会『石綿』1947年6月30日。

進展上重大なる影響を与えるものであり関係業者の活動に俟つ分野は頗る広大である」²⁹⁾。

また当時政府内で共有されていた造船業での建造高の増加に関連して、運輸省海運総局資材部長であった甘利昂一も次のように述べている。「石綿の用途は産業界全般に亘るものであって、極めて広範囲に又極めて要なる役割を担当するものであるが、殊に我々の関係する船舶に於てはその重要性たるや船舶の死命を制するといっても過言ではないのである」³⁰⁾。

また、この時期のアスベストに対する政府の経済統制は、政府の通商政策の性格を最も包括的に示すものでもあった。当時、通産省建材課長であった伊藤鉦太郎はこの点について次のように述べている。「石綿は輸入とか統制とかの最近の通産省施策の殆んど全てに関係を持っているという点で、特異な面白い物資である。稀少物資として、ニッケルやタングステン等も同様であるかもしれないが、統制、民貿資金割当（しかもドルとスターリング両地域に関係している。）OIT物資³¹⁾、長期輸入方式、緊特会計による買上げ、と一寸並べあげても通産施策の最近の問題点は殆んど網羅されているといってもよ

いであろう。…石綿の問題を追掛けていけば、自然と通産施策の主な点はいや応なしに勉強させられてゆく」³²⁾。ここから、通産省が実施していた各種の施策はアスベストと多面的に関連していたことをみてとることができる。

(4) 高度成長とアスベスト産業

1955年から日本は高度成長の時代へと入っていく。旺盛な民間設備投資が行われ、石油化学工業、石油精製業、造船業、鉄鋼業、自動車産業、家電産業、電力産業などが日本経済の中心的な位置を占めるようになった。

通産省はこのような新規産業の育成策を展開する。それはまず、通産省が当該産業について調査を行い、その産業の必要性と将来展望に関する文書を作成し³³⁾、外貨割当ての承認と政府系金融機関（日本開発銀行）による資金供給を行う。また外国技術の導入に対して許可を与え、その産業が「戦略的重要産業」と認定されれば、その設備に対して特別償却を認めて投資を促進した。さらに、工場建設のための造成地の無償・低廉価格による提供、関税免除等の税法上の優遇措置、競争制限や投資調整のための行政指導によるカルテル結成も進められてい

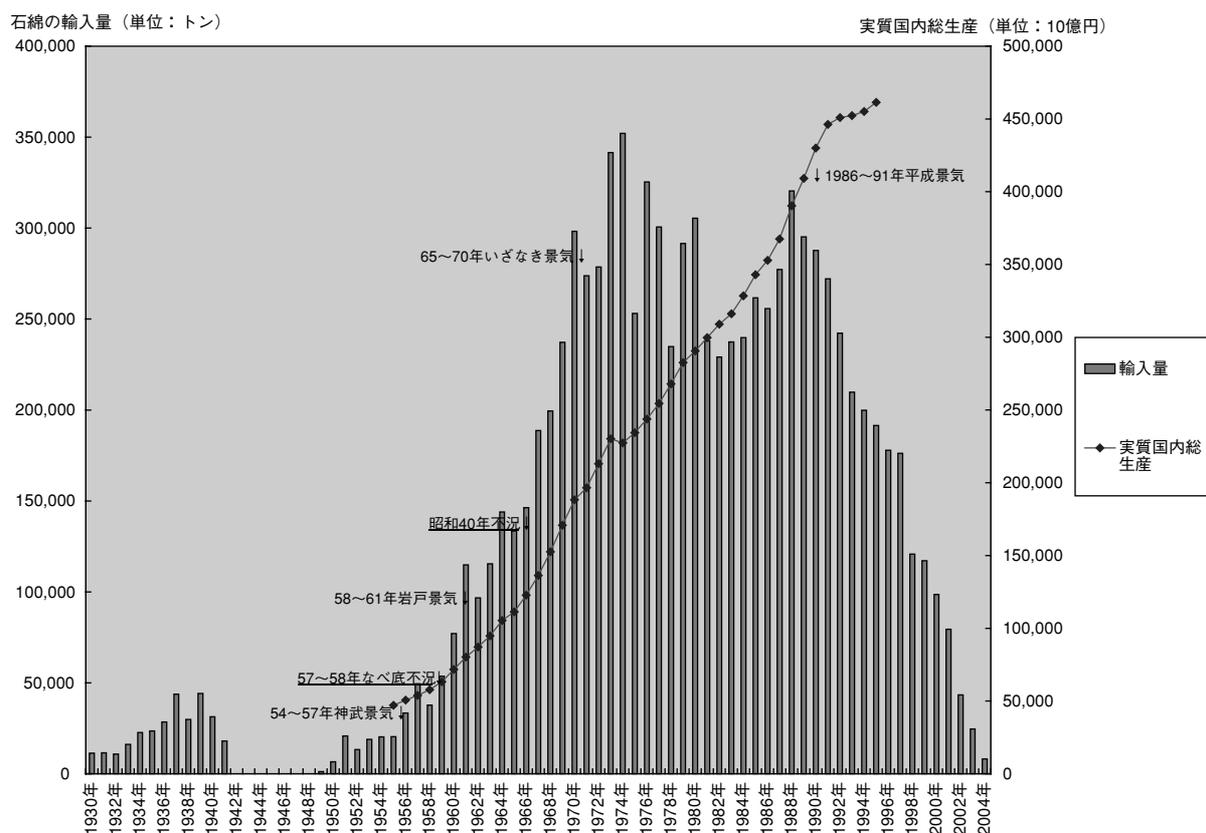


図1 日本のアスベスト輸入量と実質国内総生産の推移

出所) 大蔵省『貿易統計』、財務省『貿易統計』、経済企画庁『戦後日本経済の軌跡 経済企画庁50年史』等より作成。

く。1950年代前半には鉄鋼、電力、造船、化学肥料に勢力が注がれ、その後合成繊維、プラスチック、石油化学、自動車、エレクトロニクスなどがこのような育成策の対象となっていった³⁴⁾。その後も通産省は、これらの産業ごとに実に多様な法律、政策、計画、要綱を策定・実施していった。たとえば石油化学工業を例にとれば、1953年に「合成繊維産業育成対策」、「酢酸繊維工業育成対策」、1954年に「合成樹脂増産育成対策」という一連の対策が通産省によって発表され、さらに1955年に「石油化学工業の育成対策」を省議決定している³⁵⁾。こうして通産省は、輸出や国内需要を支える高度成長期の産業政策の担い手として君臨することになる。

高度成長期における民間設備投資により、各地で進められた企業の工業新設は石綿パッキンや石綿スレートなどの需要を増加させ、自動車生産の増大はブレーキライニングの需要増を引き起こした。図1は、高度成長期における実質国内総生産とアスベスト輸入量の変化についてみたものである。ここから明らかなように、高度成長

期における日本のアスベストの消費は経済成長とまさに期を一にして伸びており、この2つの指標の推移をみるだけでも、日本の経済成長とアスベストの密接な経済的関係をうかがうことができる。

次に、大阪府泉南地域と関連が深い石綿製品³⁶⁾について、この時期の動向についてみておくことにしよう。図2は、全国における石綿製品の生産額の推移を示している。石綿製品にしぼっても、やはり高度成長期にはほぼ一貫して生産が増加している。次に、これを個別の石綿製品別にみたものが表4である。これによれば、1960年から1965年の間に石綿製品の生産高は全体で約1.5倍にも膨れ上がっており、石綿製品に対する需要が大きく伸びてきたことがわかる。種類別にみれば、石綿保温材やブレーキライニングの伸びが大きく、生産高そのものも多い。このことは、企業の設備投資や自動車産業の発展など、高度成長期の経済構造をこれらの石綿製品が支えていたことを示唆している。また、他の石綿製品をみれば、ランバーなど生産高がかなり低下しているものも

単位：トン

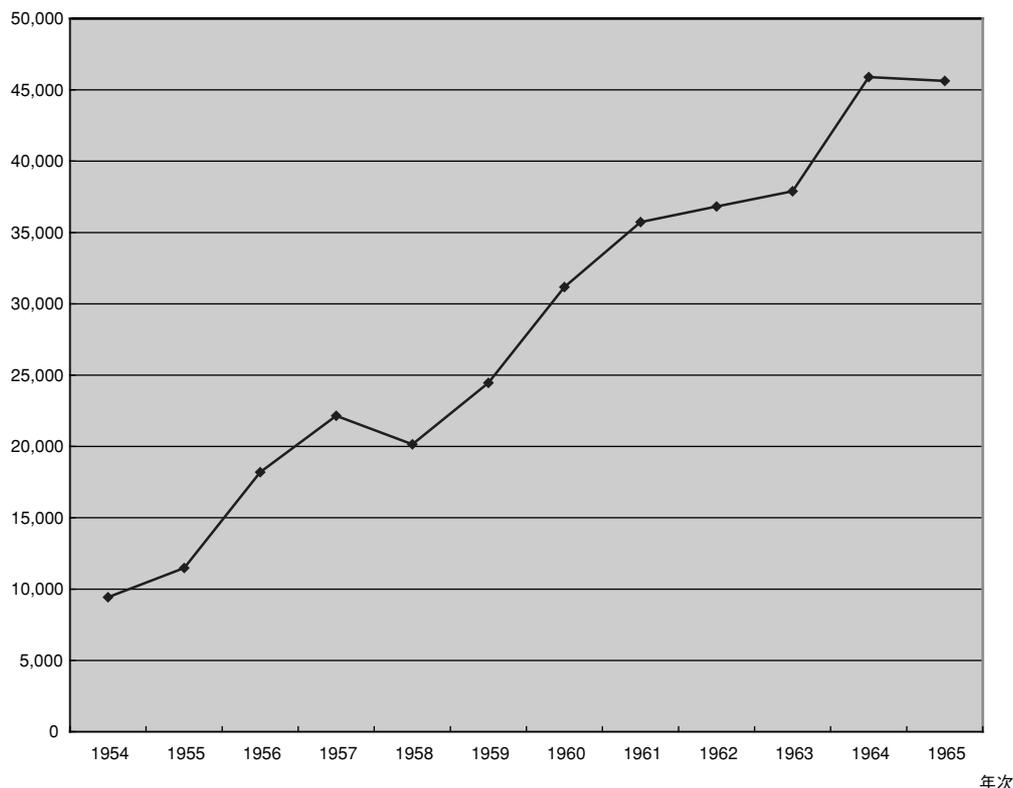


図2 石綿製品全生産高の推移

出所) 大阪府立商工経済研究所『大阪地場産業の実態－その10 石綿製品製造業－』1967年、4ページより作成。

表4 各種石綿製品生産高の推移

単位：トン

	1960年	1961年	1962年	1963年	1964年	1965年
石綿糸および布	3,198 (100.0)	3,502 (109.5)	3,326 (104.0)	2,825 (88.3)	3,326 (104.0)	2,743 (85.8)
ジョイント・シート	3,869 (100.0)	4,379 (113.2)	4,027 (104.1)	4,555 (117.7)	5,259 (135.9)	5,027 (129.9)
石綿板	4,823 (100.0)	4,866 (100.9)	4,685 (97.1)	4,250 (88.1)	4,884 (101.3)	4,347 (90.1)
石綿紙	378 (100.0)	439 (116.1)	362 (95.8)	339 (89.7)	368 (97.4)	299 (79.1)
プレーキライニング	4,934 (100.0)	6,679 (135.4)	6,604 (133.8)	7,272 (147.4)	9,566 (193.9)	8,896 (180.3)
ランバー	1,800 (100.0)	1,804 (100.2)	1,594 (88.6)	1,127 (62.6)	1,534 (85.2)	905 (50.3)
石綿保温材	6,764 (100.0)	7,686 (113.6)	9,494 (140.4)	8,949 (132.3)	10,305 (152.4)	11,120 (164.4)
その他	5,412 (100.0)	6,380 (117.9)	6,728 (124.3)	8,578 (158.5)	10,656 (196.9)	12,294 (227.2)
合計	31,178 (100.0)	35,736 (114.6)	36,820 (118.1)	37,893 (121.5)	45,900 (147.2)	45,633 (146.4)

出所) 大阪府立商工経済研究所『大阪地場産業の実態－その10 石綿製品製造業－』1967年、5ページより作成。

あるが、概ね生産高は維持されてきたと考えてよい。さらに大阪府立商工経済研究所によれば、「その他」の中には各種の特殊加工品が含まれており、産業界の特殊需要に応じた品種品目の多様化傾向を示されているとしており³⁷⁾、石綿製品が高度成長期に展開された産業活動を広範囲にわたって支えていた状況がみてとれる。

では、高度成長期にこれらの石綿製品はどのような産業部門で消費されていたのであろうか。表5は、1956

年における石綿製品の出荷実績を示している。まず石綿製品の出荷先である各産業部門をみれば、海運を筆頭に、自動車、化学工業、電力、機械、鉄鋼、石油、陸運など、運輸・機械工業や重化学工業を中心に高度成長期を牽引した主要産業において、多くの石綿製品が使用されていることがわかる。また泉南地域で生産されていた紡織品についてみても、海運、化学工業、陸運、鉄鋼、電力、機械、自動車、石油など、やはり高度成長期の主要産業

表5 石綿製品の出荷実績 (1956年)

単位：トン

	電解布	紡織品	ジョイントシート	ゴム加工	石棉板	石棉紙	グライイト加工	ウーヴン	レザンモールド	ゴムモールド	特殊加工	ランバー	その他	計
輸出	1.0	105.0	7.4	4.2	24.6	0.0	2.9	9.3	4.2	12.8	0.0	0.0	41.1	212.5
特需	0.0	4.0	0.1	0.0	0.9	1.3	0.2	0.0	-	31.0	0.0	0.0	287.5	335.0
化学工業	61.9	223.8	353.6	13.8	387.1	11.1	39.8	10.2	-	0.0	7.8	135.1	637.0	1881.2
電力	0.7	113.0	101.7	27.3	72.2	6.3	14.0	2.8	-	0.1	0.8	555.8	563.1	1477.8
ガス	0.1	30.6	85.6	2.1	18.5	0.8	7.8	6.2	-	0.0	0.1	0.0	88.5	240.3
鉱山	-	40.5	54.3	4.4	50.5	2.2	13.2	38.6	-	1.0	1.3	3.1	215.9	424.2
石油	-	46.2	285.3	8.6	95.1	-	10.0	0.9	-	0.0	0.4	0.4	336.6	783.4
陸運	-	206.0	86.0	13.7	57.1	-	10.2	14.9	-	13.2	6.2	191.8	163.3	762.4
海運	0.6	701.4	281.8	24.4	388.5	-	15.9	11.9	6.7	46.6	24.6	82.6	1824.0	3419.0
自動車	-	91.8	33.5	2.7	338.9	-	6.9	126.9	192.4	1056.2	369.8	0.0	660.0	2285.1
機械	2.4	94.0	44.0	10.5	94.7	15.8	23.3	71.4	23.3	98.5	155.8	75.3	298.5	1277.5
食料	-	6.1	27.2	1.4	10.6	-	4.3	3.7	1.1	6.8	8.8	1.0	10.4	81.4
繊維	0.6	23.0	87.7	3.7	21.1	-	15.8	1.5	-	0.0	0.1	0.0	308.0	521.5
鉄鉱	-	119.3	78.6	7.3	128.3	46.3	11.3	20.0	-	3.6	26.9	139.7	295.5	876.8
非鉄	-	18.6	33.8	2.4	30.5	1.0	6.0	1.4	-	2.9	4.7	2.1	50.7	154.1
その他	0.5	383.2	288.9	14.5	803.4	5.3	17.3	11.2	1.8	1.8	21.9	755.1	594.9	2899.8
合計	67.8	2206.5	2029.5	140.0	2642.0	100.1	198.9	330.9	229.5	1273.6	629.2	1942.0	5841.0	17632.0

注) 合計が一致しない部分があるが、原表のまま掲載している。

出所) 日本石綿協会『石綿』No.135、1957年3月10日、および、同No.147、1958年3月10日より作成。

を中心にすべての産業分野で用いられていることが明確にあらわれている。つまり、戦後日本の高度成長を牽引した主要産業は石綿製品産業によって支えられていたという経済構造が確認されるのである。

このときに石綿製品を最も多く利用している海運をはじめとした運輸業界における石綿製品との関係についてみておくことにしよう。当時の造船工業は石綿業界の「大顧客」であり、それは海運輸送に対する需要に支えられていた。とくに、日本の産業を支える原材料であった石油、石炭、穀物はタンカーや貨物船によって輸送され、これらへの需要増加が輸送力の増強を必要とした。鉄道も石綿業界にとっては大きな需要者であり、保温材、パッキン、防熱フトン、ライニング、石綿スレートなど多様な石綿製品が鉄道において利用されていた。海運と同様に鉄道輸送においても、当時の好況による財の移動の必要に対する輸送力が追いついていなかった。そのため、駅頭の滞貨が急増し、鉄鋼などの資材供給の不足も甚だしくなる状況であった。これらの輸送手段を強化するために、運輸省は「輸送力増強四ヶ年計画」を立てて内航海運とトラックの輸送力増強をはかる。内航海運では、1955年度末の輸送量のうち貨物船2,150万トン、タンカー360万トン、木船3,165万トンを1960年末には貨物船2,720万トン、タンカー374万トン、木船4,420万トンに増加するという計画が立てられた。トラック輸送

では、1960年末に見込まれた貨物輸送量8億5千万トンを達成するために、普通トラックと小型トラックをそれぞれ1万7千台および47万台増加させるとされた。また国鉄でも1957～1961年度までの五ヶ年計画を立て、貨物25%、旅客30%の輸送力強化を行うとした³⁸⁾。

これらのことが示しているのは、高度経済成長と都市化にともなう輸送需要の増大によって、それを支える輸送手段の増強の必要性が高まったことで、石綿製品に対する需要が伸びるという産業連関があったこと、そして政府（運輸省や国鉄）が輸送力増強のための計画に積極的に関わっていたことである。

さらに、これらの石綿製品が消費されてきた産業の比重がどのような変遷をたどってきたのかをみたのが表6である。これをみれば、高度成長期を通じて自動車および機械において石綿製品の消費が大きく伸びていき、電力、石油、海運においては石綿製品の消費が安定して推移していったことがわかる。

以上にみられるような多様な産業を支えてきた状況に関して、朝日石綿工業は「石綿工業は…今や、全産業の土台骨を支える重要産業に成長している」とアスベスト産業の意義をうたっている³⁹⁾。また日本バルカーもアスベストについて、「現代産業界にその工業的価値を高く評され、今や、機械、電気、建築、化学などの各分野に広範な用途を有する。今や、石綿のない経済社

表6 石綿製品の需要部門別出荷高の推移

単位：トン

年	1956年	1957年	1958年	1959年	1960年	1961年	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	1970年	
化学	肥料	785	925	569	871	789	743	723	597	527	519	509	830	855	805	953
	その他	1,096	1,243	1,105	1,406	1,806	2,214	1,835	1,564	2,033	2,018	1,735	2,730	2,682	2,967	5,415
動力	電力	1,478	2,090	2,661	3,226	4,143	4,523	5,108	4,944	3,301	2,615	3,265	4,034	2,725	4,626	5,519
	ガス	240	218	286	380	574	464	352	602	556	431	391	585	419	647	1,012
石油	783	1,179	1,273	1,389	1,838	2,986	2,000	1,952	1,928	1,688	1,259	1,362	1,799	2,894	3,806	
運送	陸運	762	947	584	857	992	1,374	1,361	777	821	599	734	789	779	605	649
	海運	3,419	3,830	2,704	2,882	3,205	2,823	2,732	2,923	4,271	4,182	3,620	3,471	4,086	3,978	2,803
自動車	2,285	2,672	2,805	3,919	5,652	6,987	7,086	8,286	9,969	9,718	10,787	14,919	16,998	18,612	22,217	
機械	1,278	1,401	1,275	1,744	2,383	3,192	3,292	3,951	4,014	3,558	3,770	4,609	5,862	7,064	10,287	
金属 鉄鋼	877	1,243	1,008	1,545	1,932	2,044	1,675	1,418	1,684	1,775	1,335	2,693	2,363	2,680	4,183	
これら以外の部門も含めた合計	17,632	21,342	19,808	23,977	30,250	34,902	35,699	37,410	42,459	40,690	42,598	54,582	56,677	64,998	81,946	

※主要項目のみを抜粋

出所) 日本石綿協会『石綿』各号および日本石綿製品工業会『工業会ニュース』各号より作成。

会は成り立たなくなっている。自動車をはじめ、各種産業機械のブレーキにも石綿が欠かせない。建築の壁材や屋根材、あるいは超高層ビルの耐火被覆などにも使用されている。…このように、石綿は、現代産業界にとって重要な工業材料として広範な用途を有するものである」と述べ、現代経済にとってアスベストが不可欠であることを強調している⁴⁰⁾。さらに当時の日本産業の象徴といっような石油化学コンビナートに関連して、日本石綿協会発行の『石綿』は次のように述べている。「コンビナートが日本各地に点在、活動中であるが、保温保冷材として、シール、パッキング、ガスケット材として、各種機器の耐摩擦材として、各種建屋の建材として、石綿が如何に広範囲に使用され、その偉大なる力を、しかも縁の下の力持ち的に、地味に発揮しているか…」⁴¹⁾。これらの記述は、単にアスベスト関連企業が自らの活動を自賛しているだけでなく、産業活動の実態をあらわしたものであることについては、上記の点からも明らかである。

(5) 小括

日本の戦前から高度成長期にかけてアスベストをめぐる政治・経済の流れをみれば、いくつかの注目すべき点を挙げる事ができる。

第一に、アスベストは日本の経済発展と軌を一にする形で利用が拡大してきたことである。輸入制限や軍需利用などによってアスベストの産業利用が落ち込んだ時期を除けば、アスベストは工業化、さらには経済成長と不可分なものとして利用されてきたといっような。当時の技術水準に鑑みれば、アスベストがなければ経済の高度

成長は不可能であったのは間違いない。このことが戦後日本の経済政策、ないしは政府の最大の課題であった経済復興・高度成長において、アスベストに対する政府全体としての対応の仕方に大きな影響を与えたであろうことは容易に推察される。つまり、有害性が知られていたアスベストを使用する企業・事業所に対して強い規制をかければ、アスベスト産業のみならず、日本の経済全体に対しても大きなマイナスを与えることは、政府としても認識していたと考えられるのである。

第二に、上記の点とも関連するが、アスベストが産業政策の対象として重要な物質であったことである。戦前に軍部がアスベストの有用性を認識し、それを実際に大量に活用していたことについてはすでにみたとおりであるが、その有用性に対して長期的かつ広範囲に関係していたのは通産省（商工省）であった。通商行政においては、戦前から商工省が「生産拡充用副資材トシテ相当多量ノ配当要求アリ」として石綿配給についての統制管理を行い、商工省が統合された軍需省では船舶や航空機などの五大重点産業に対する生産増強を推し進めたが、それはアスベストの物質的有用性が最も知られていた軍需製品を通じて、運輸面での利用をはじめとしてアスベストの産業的意義を商工省が再確認する契機となるものであった。戦後においても、食糧増産から重化学工業や自動車産業の発達など、通産省が支えた経済活動はアスベストときわめて密接な関係をもっていた。これらのことは、アスベストが日本の経済活動を底辺で支えるものであり、だからこそ輸入促進によってアスベストの確保や生産割当において政府が強く関与したのである。

Ⅲ. 政府における政策コンフリクト

1. 省庁間の政策コンフリクト

戦後日本における政策上の最大のプライオリティは経済成長におかれていた。このような政策上の優先劣後、つまり、経済成長を最上位におき、たとえば環境や労働といった分野に対する公的政策を下位におくという政府全体の政策選好が、なぜ進められてきたのであろうか。これをみるためには、日本の政治行政とそれらをめぐる社会集団の構造にまで踏み込んでみる必要がある。

この問題にアプローチするうえで示唆的なものとして、村松岐夫らの研究グループによる分析がある。村松らは、通産省、大蔵省、経済企画庁、農水省、自治省、労働省に勤務する行政官僚の1980年の意識データを用いて、各省庁が構成する政策ネットワークの特徴を抽出し、それが日本の政治体制にとってもつ意味について検討している。

この分析では、意識調査の対象となった省庁は、①建設省、農水省、自治省（政治行政の課題を所得格差を無くす方向での個別的利益の配分と考える一方、それを実行していくうえで与野党間にはあまり対立はないと考え、更に自民党を支持する傾向が強い）、②厚生省、労働省（所得格差を個別利益の配分で解決する志向を持つが、その実現に関しては与野党の間に対立があるとし、自民党とはやや距離をおく）、③通産省、大蔵省、経済企画庁（所得格差の是正に積極的でなく、行政における能率を重んじ、国益を判断基準とする）という3つのグループを導出している。そして、この中で第3のグループに属する通産省と大蔵省は、主として財界、大企業、中小商工業者と関係をもち、自民党支持の傾向をもちつつも、建設省や農水省などの第1のグループのように個別利益の配分は志向していないという特徴を挙げている。さらに通産省に関しては、その全体としての第一義的な顧客が大企業を中心とする経済団体であり、これらの団体の関心が主としてマクロな体制維持政策（金融政策、税制、経済開発政策など）に向いている結果として、通産省を含む第3のグループの省庁は経済成長やシステムの維持という「国益」を追究している。そして、これらの大企業、中小商工業者が農家などと「統治連合」を形成し、それが自民党「一党優位体制」を可能にできたとしている⁴²⁾。この研究は1980年代のものであるが、各省庁の性格付けは高度成長期以降の日本の政治行政構

造を明確に示したものであるとあってよい。

以上の点は、戦後におけるアスベストをめぐる政策的な対応結果にとっても重大な意味を与えている。それは、戦後日本を統治してきた最大政党である自民党と、ここでいう第3のグループとくに通産省が財界、大企業、中小商工業者など共通の支持・顧客基盤の上に立ち、その中心的な「国益」が経済成長におかれていたということである。このことは、他の省庁、自民党との距離をおく第2のグループの厚生省、労働省とは対立的な性格をもっていたことを示唆している。

通産省は戦後日本経済の牽引者としての役割を自認し、世界的にも特異な産業政策を行ってきた。通産省が最大の目標としてきたのは経済成長であり、その体質は成長至上主義とあってよい⁴³⁾。通産省は最大政党であった自民党と共通の支持基盤を得ることによって、省としての目標を押し進めるための政策を進めていったのである。

2. 経済政策と労働安全・環境保全政策

戦後における経済優先の政策運営は、経済成長の阻害要因と考えられる諸政策を遅らさせていくことになった。その代表的なものが、労働安全政策と環境保全政策である。

企業活動にともなって、労働災害と公害（環境汚染）が発生する基本的な原因は、これらの保全に対する投資が利潤獲得原理に対立することにある。すなわち、生産活動への投資とは異なり、労働災害や公害を予防するための投資は直接利潤に結びつかず、逆にそれらに要する経費が生産物の価格に上乘せされることによって、当該企業の市場競争力を失わせてしまうからである⁴⁴⁾。これは産業全体でみても当てはまることであり、産業全体の価格競争力を高めるためには、製品生産に必要な価格をできるかぎり抑えることが必要であるために、このような労働安全や環境保全にかかる投資を可能なかぎり抑制することが求められることになる。

先の省庁別の分析にもみられるように、「国益」としての経済成長至上主義のスタンスをとる通産省は、労働安全や環境保全を組織目標とする労働省や厚生省と対立する傾向がある。そして、省庁間のコンフリクトを通じて形成される政策は、経済成長に対して調和が求められる結果、労働安全政策や環境保全政策がつねに不十分なものとなり、また企業による法律等の不遵守に関して政府として積極的かつ強力に改善しようとする志向が弱

い。

たとえば藤本武は、1972年の労働安全衛生法および労働安全衛生規則の改正に関連して、このような法律が企業の技術革新に対して常に立ちおくれ、法の遵守が多く経営者によって無視される傾向があるにもかかわらず、政府は法の完全実施をはかろうとしないと指摘している⁴⁵⁾。これは、労働安全行政が企業の生産活動に対して技術的・実態的に後手に回る傾向があることを示している。また藤本は、中小・下請企業の場合に労働災害が多い点について、大企業がこれら企業の低劣な労働条件を利用して、下請制・社外工というかたちで、中小・下請企業の存在と低コストを必要としているために、政府があえて施設の安全化を強制しないことの結果であると指摘している⁴⁶⁾。

環境保全についても、1955年以来、政府レベルで公害防止に関する法案（生活環境汚染防止基準法案）をつくる動きがあったが、財界と通産省の反対によって不成立が続いた。しかし、当時地域開発を進めるために公害対策の必要性を感じた政府は1967年に公害対策基本法を成立させたが、この公害対策基本法をはじめとして、それまでの環境関連法は共通の理念として、産業の健全な発展と生活環境保全との調和を目標とし、これは産業の利益が保証される範囲内で環境保全が達成されればよいというものであった⁴⁷⁾。公害対策基本法についていえば、その第一条に公害対策は「経済の健全な発展と調和した」という文言が明記され、公害対策において経済との「調和論」をとりいれることによって、公害対策を事実上骨抜きにしたものであった。これは、厚生省による原案に対して、通産省が修正を要求したものであり、それを国会の場において変更したものであった⁴⁸⁾。この公害対策基本法の調和論に関して、宮本憲一は「私企業の健全な発展、即ち私企業が利潤を確保していくことは生活環境を保全することと矛盾するわけであり、そこで、その間に調和を見いだそうという文句を入れて、私企業の利潤が採算がとれる範囲でとにかく生活環境の保全をしよう、そういう意図がこの目的に表われているように思う」と述べ、この調和条項がなくなった改正公害対策基本法（1970年）においても、このような調和論の精神は生きていたとした⁴⁹⁾。さらに宮本は、環境と労災を含む安全対策としてアスベストの規制が遅れたことは、明らかに行政の民間企業追随主義の表れであったとした⁵⁰⁾。

アスベスト災害についても、経済論理優先に基づく労働安全政策の遅れが生じた。1958年の労働省労働基準局長通達「職業病予防のための労働環境の改善等の促進について」の技術指針「労働環境における職業病予防に関する技術指針」では、「最近における金属工業、機械器具製造業、化学工業、土木建築事業等の著しい発展とあいまって、職業病罹患の危険もまた従前に比し著しく増大しているものと推定される」とした上で、多くの職業病の中でも「特に重要であるとされる有害業務16」（特殊健康診断の対象である有害16業務）として、石綿を扱う作業（掘さく作業、破碎作業、ふるいわけ作業、積込作業、運搬作業、ときほごし作業、混合作業、織布作業、切断作業、研ま作業）についても規定された。この指針では、「けい肺健康診断及び16業務に対する特殊健康診断の結果によれば、異常所見者発見率は、けい肺について昭和30年、31年を通じて約12%、その他のものについて昭和31年度11%、32年度12%…職業病罹患の危険信号を掲げているものは甚だ多いのではないかと推測される…有害物質をできうる限り抑制するという労働環境の改善が行われなければならない…現在に至ってはある程度その技術上の問題を解決するに至ったので、…とりあえず、…予防対策のよるべき一般的措置の種類を…技術指針として以下の表のごとく定めた…発散性有害物質を完全に無くすることが理想である。然しながら技術上、経済上等の諸点から現在直ちにそれを期待することは困難である」として、経済との「調和論」的な位置づけが示されている。その上で、「抑制目標限度は個々の有害物の発散源に対する改善措置による効果についての目標として当面定めたもの」という抑制すべき濃度は「目標」にすぎないという努力義務としての性格を明らかにしている。この指針では石綿の抑制目標濃度は1000個/cc、20mg/m³とされたが、この数値は日本産業衛生学会が1965年に勧告した許容濃度2 mg/m³と比べても極めて緩い規制であった。これも、企業の経済活動を阻害しない範囲内で労働災害の予防に努めるという「調和論」の典型であるといつてよい。

以上の点を総括すれば、戦後の労働安全政策や環境保全政策は経済との「調和論」によって実効性が失われてきたが、それは日本における政治、社会集団、そして行政のもつ「国益」＝経済成長志向型の社会構造によって規定されていたといつてよい。そして、この「国益」を底辺で支えていたアスベストに対して、戦前からその経

済的重要性を十分に認識していた通産省による経済運営は、厚生省や労働省の社会政策よりも強力に機能したのは間違いでない。その結果として、政府全体の政策としてみた場合には経済優先の政策運営が進んだのである。

IV. 日本の石綿産業における泉南地域

これまでは、日本全体におけるマクロな視点から戦前から高度成長期にかけてのアスベスト産業と政治行政の関連についてみてきた。以下では、このようなアスベストをめぐる基本的な社会構造を前提におきながら、戦前から戦後の日本最大のアスベスト産業の集積地であった大阪府泉南地域を事例にして、日本の政策的対応が招いたアスベストの問題について分析していくことにする。

1. 石綿紡織製品の利用目的と役割

泉南地域のアスベスト産業は主として石綿糸・布の生産に携わっていた。石綿糸・布の製造工程は基本的には他の紡織と同じであり、その代表的なものは図3のようになっている。

石綿紡織品の主な製造工程は、混綿（石綿鉱石を砕いて繊維状にする開綿や袋詰を行う）、梳綿（繊維を整えて綿状の塊にする）、粗紡（繊維に撚りをかけて糸にする）、仕上（布や紐をつくる）の各部分からなる。このような一次加工によって製造される石綿糸・布は、直接パッキンや絶縁体に用いられるほか、石綿パッキン、石綿布団、ブレーキライニング、電解隔膜などへの加工原料としても用いられた。石綿糸・布、石綿パッキン、石綿布団は、耐熱や耐薬品性が求められる箇所（具体的

は火力発電所や蒸気機関車、製鉄所、石油化学コンビナートや各種工場等）に不可欠な製品であり、ブレーキライニングは自動車や重機にとって不可欠な摩擦材である。電解隔膜は肥料となる硫酸の製造に用いられるものである点についてはすでに述べたとおりである。

アスベストの深刻な危険性が周知されていなかった1970年頃までは、その有用性と安価さに鑑みて、これらの石綿製品は多くの産業にとって不可欠な部品であったのは間違いでない。その石綿糸・布の日本における主要生産地が大阪府、とくに泉南地域（現泉南市・阪南市）であった。そして、泉南地域で生産される石綿糸・布は、主にクボタ、ニチアス、ヤマハ、ホンダなどに出荷され、そこでさらにパッキン、ガスケット、ブレーキライニングなどの石綿製品に加工された⁵¹⁾。

1984年にまとめられた『泉州の地場産業』では、この地域の主要製品のひとつとして石綿製品を取り上げている。そこでは、「石綿製品はそのもつすぐれた耐熱、保温特性を利用して、防火布、保温充てん用、摩擦材用として広い分野にわたって使用されているのであるが、その殆どの場合、1個の独立した製品としてではなく、外部からは見えにくい位置に部分品として組み込まれているからである。だが、何れの場合においても不可欠な部品であり、機能的においても最重要品としての役割を担っている」としている⁵²⁾。つまり、これまでみてきたような石綿製品一般と同じように、泉南地域の石綿製品も主要産業のあらゆる部分に不可欠な「影の立役者」としての役割を果たしてきたことが、ここでも強調されているとよい。

工程区分	作業内容
混綿	1 石綿繊維の開綿
	2 綿花の開綿
	3 石綿繊維と綿花と混合
	4 袋詰
	5 石綿繊維の選別（付帯作業）
梳綿	1 篠糸紡出
	2 梳綿機の磨針（付帯作業）
粗紡	1 石綿単糸（篠糸1本によりをかける）
	2 石綿合糸（単糸を何本か合わせてよりをかける）
仕上	1 織布
	2 パッキン編紐
	3 石綿紐
	4 黒鉛塗石綿紐・パッキン編紐

図3 石綿紡織品の製造工程

出所) 瀬良好澄「石綿作業と肺疾患」『労働の科学』26巻9号、1971年（兵庫医科大学内科学第三講座『日本の石綿肺研究の動向』1980年、142～150ページ所収）より作成。

2. 泉南地域の石綿紡織工場の地位

泉南地域は大阪府内の一地域にもかかわらず、石綿紡織工場が集中していた。戦前のアスベスト産業の組合である日本石綿製品工業組合の名簿（1943年頃）をみると、大阪府所在組員44社中、泉南郡の所在は19社を確認することができる。

戦後の大阪府における石綿紡織工場の地域別の推移について、工場名鑑等の資料に掲載されている工場から抽出すると図4の通りである。この図をみれば戦後泉南地域に石綿紡織工場が密集していたことが明確であろう。このデータにはジョイントシートやプレーキライニングなどの工場も混じっているが、泉南地域においては石綿糸・布を製品品目としている工場がとくに多くなっている。泉南市と阪南市の面積は大阪府内の5%未満であり、このことからみても、泉南地域にいかにも多くの石綿紡織工場が集積していたのかわかる。

しかもこの統計で挙げられている工場は、1968年までは4人以上、1970年以降は10人以上のみであり、いわば主要工場の数のみが積み上げられているとよい。そのため、ここから漏れている工場も当然ながら多く存在している。筆者らが大阪府環境農林水産部環境管理室へヒアリングしたところ、各種資料や電話帳などの

記録を集計した結果、大阪府内にはかつて少なくとも330ほどのアスベスト関連工場が存在し、そのうち大阪市内と泉南地域にはそれぞれ約100ずつの工場があったという⁵³⁾。また柚岡一禎によれば、1960～1970年代の最盛期において、泉南地域のアスベスト工場は一貫工場で60数社、下請けや内職規模の小規模事業者まで含めると200以上あったとしている⁵⁴⁾。図4をみれば、泉南地域の石綿紡織工場数はピークであった1968年時点でも29社であるから、大阪府や柚岡らの挙げている工場数と比べればはるかに少ない。

泉南地域で石綿紡織が始まったのは1912年にまでさかのぼるが、創業者であった柴屋誠貴がこの地を選じた理由には、江戸中期には木綿製品が農家の現金収入策として生産・販売されており、明治になってからも輸入綿花の増大と生産性の高い織機の出現によって、泉南地域で紡績と織布業が盛んであったことがある。それに加えて、①稲作のための灌漑用水路が発達して水車による動力を確保できたこと、②古くは糸車に始まる糸作りに従事する人員を確保しやすかったこと、③様々な形で存在した繊維業から安価な屑綿を手に入れたこと、④堺に荷揚げされた石綿の原石を一日で陸送できる立地であったこと、などがあった⁵⁵⁾。このような泉南地域のも

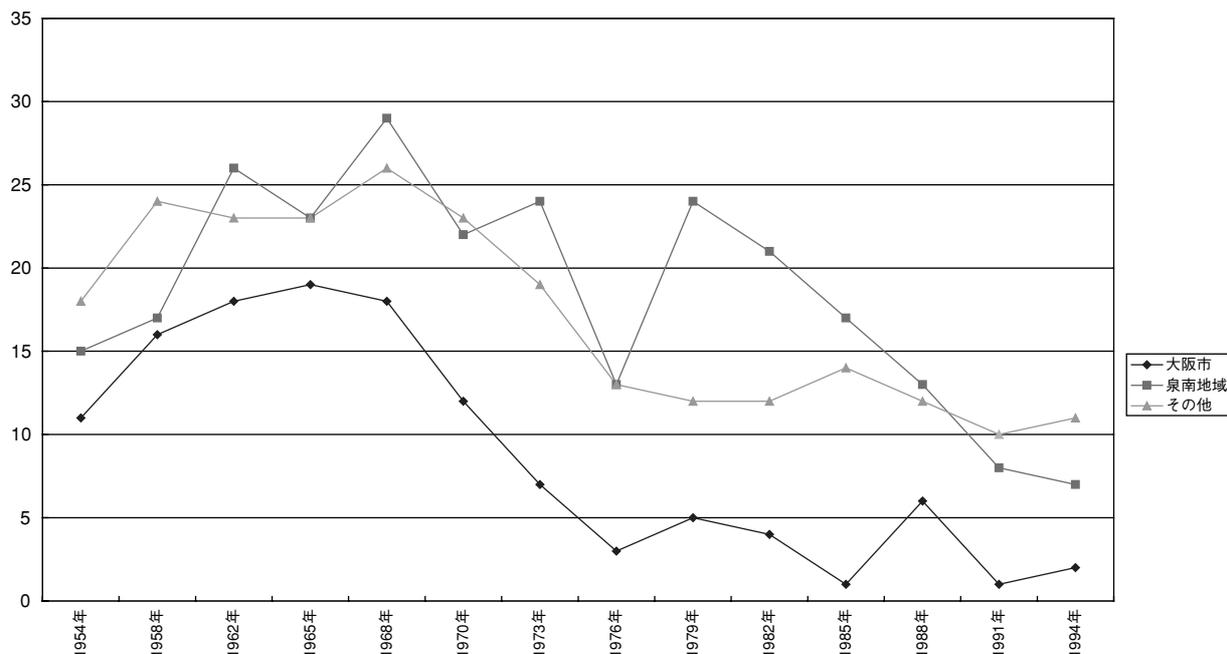


図4 大阪府における地域別石綿紡織工場数の推移

注1) 1976年で一時的に泉南地域の工場数が下がっているのは、小規模工場の多くが一時的に集計から外れたため。

注2) 1968年までは4人以上、1970年以降の『大阪府工場便覧』では10人以上の規模の工場のみ掲載。

出所) 1954年は大阪府・大阪通商産業省・大阪労働基準局監修『大阪府産業総覧』、1958～1968年は大阪府『大阪府工場名鑑』各年版、1970年以降は大阪府『大阪府工場便覧』各年版より作成（南慎二郎氏による）。

つ石綿紡織における優位性により、栄屋が石綿紡織を開始し、そこから工場集積が広がっていった。

次に、石綿糸・布の日本全国の出荷量と大阪府における出荷量の推移を示した図5をみる。大阪府のシェアは低い年でも半分を占めており、石綿糸・布の生産に関しては、大阪府が圧倒的に高いシェアを占めていたことがわかる。ここから、石綿糸・布の生産においては、大阪の業者がきわめて重要な地位を担っていたことがわかる。その実際の生産現場が泉南地域であったことは、工場の分布状況の分布と併せてみれば明白なことであろう。

また、泉南地域の石綿製品製造業者の特徴として、その規模が零細であったことを挙げることができる。表7は、1965年における大阪府と全国の石綿製品製造業に関するいくつかの指標を比較したものである。これをみればわかるように、大阪府の業者は事業所数では全国の36%以上を占めている一方で、従業員数で22%、出荷

額で20%、付加価値額で18%の比重でしかない。一事業所当たりの従業員数でも全国平均の62%、同製造品出荷額でも55%となっている。しかし、これは大阪府内の事業者が全体として零細であることを意味しているのではなく、泉南地域に集積する事業者によって規定されているものである。というのは、当時大阪では主要な石綿製品の生産においてほとんど全国トップであり⁵⁶⁾、従業員100人以上の工場も相当数存在していたからである。この点について、大阪府の調査所では次のように指摘している。「大阪の平均的規模が小さいのは、泉南郡に石綿糸および布を生産する企業が集団をなし、大阪府のみならず近畿地区一円にも糸布を供給しているものの、これら企業の規模はおおむね小零細なため平均値が低下しているのである」⁵⁷⁾。

柚岡一禎によれば、泉南地域の石綿製品業の生産単位は驚くほど小さく、一工場当たりの従業員数は最大でも40人を超えるものはなく、20~30人規模が4~5社、

単位：kg

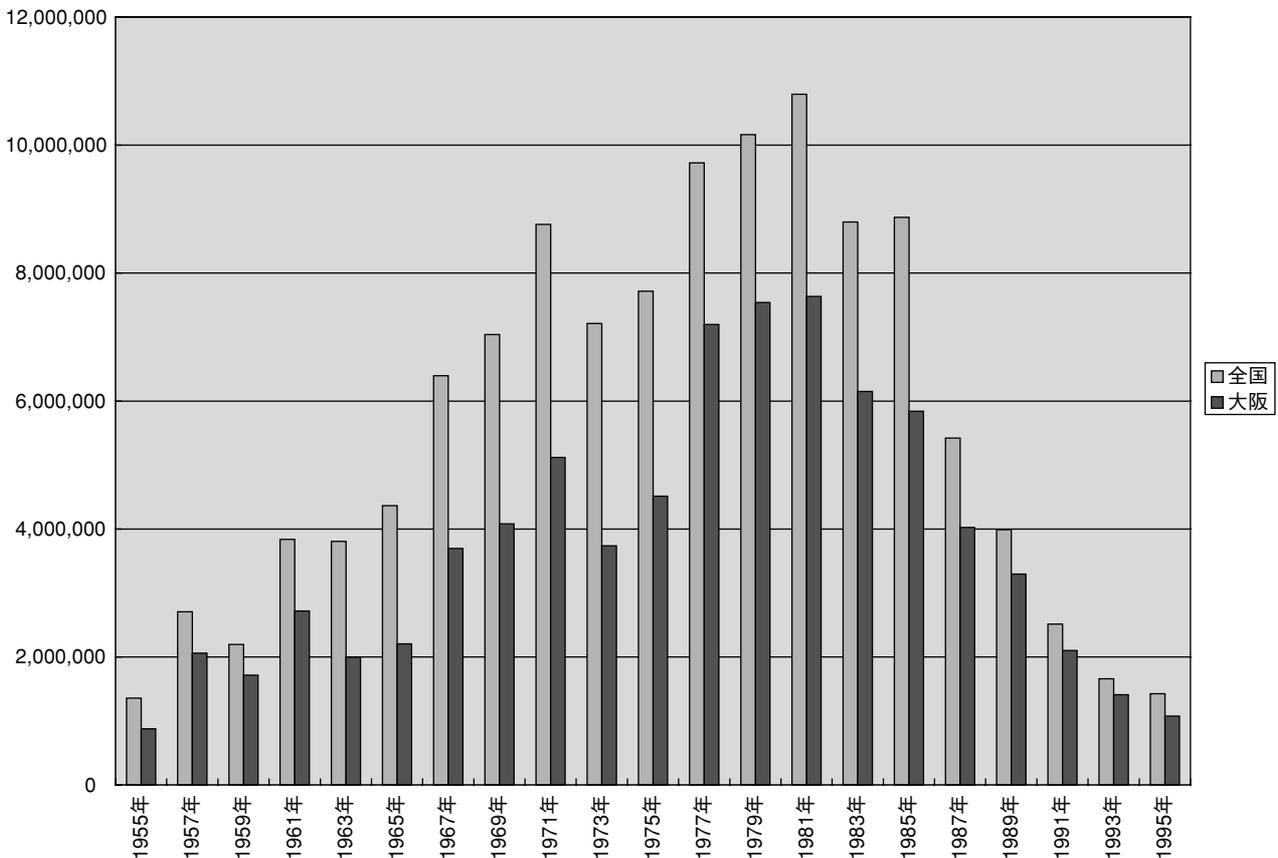


図5 全国および大阪府の石綿糸・布の出荷量の推移

注) 1995年以降は掲載されず。

出所) 通商産業省『工業統計表 (品目編)』各年版より作成 (南慎二郎氏による)。

表7 大阪府内の石綿製品製造業の概要（1965年）

	大阪府	全国	大阪/全国
事業所数	66	182	36.3
従業者数	1,798人	8,105人	22.2
製造品出荷額等	3,645百万円	18,280百万円	19.9
付加価値額	1,269百万円	7,104百万円	17.9
一事業所当たり従業者数	27.2人	44.5人	61.6
一事業所当たり製造品出荷額等	55.2百万円	100.4百万円	55.0
従業者一人当たり製造品出荷額等	2,027千円	2,255千円	89.9
従業者一人当たり付加価値額	706千円	876千円	80.6

注) 全国の数値は1964年のもの。

出所) 大阪府立商工経済研究所『大阪地場産業の実態－その10 石綿製品製造業－』1967年、15ページ。

その他は12～15人程度であり、下請けと家内工業の場合にはもっと少なかったという。原綿から糸、布、紐（パッキン）、リボンまで一貫生産体制をとっていたところは数社しかなく、多くの工場は紡糸工程のところまでであり、布については「織り屋」とよばれる小規模な織布業者に外注し、パッキンやリボンは近隣農家の副業内職に依存していた。この織り屋や内職では数人で仕事をこなし、親、兄弟、子ども、嫁などの家族によって担われていたところも少なくなかった。つまり、泉南地域の石綿製品業は零細業者が大部分であり、経営者自身も家族も現場に入ると同時に、周囲の家内工業的な作業にも依存していたのである⁵⁸⁾。

以上の点をまとめれば、泉南地域の事業者は小規模零細な工場の一集積を形成しており、そこで一次加工によって生産される石綿糸・布は全国でも圧倒的なシェアをほこっていたということが確認できる。

泉南地域に集積する業者が生産する石綿製品の重要性は、石綿業界にも十分に認識されていた。日本石綿協会『石綿』（1964年2月15日）は、泉南地区の石綿紡織品における値上げ気運の高まりに関して次のように述べている。「同地区群小工場は現在未組織のため実体は詳かでないが、石綿業界一角の勢力群を形成し、その動向は直接間接大きな影響を与えずには置かない。特に業界大メーカーに対する製品供給源又は下請関係としての密度を考えれば、このたびの値上げムードに対し無関心に放置することはできない」⁵⁹⁾。ここには、アスベスト産業としてみた場合の大手メーカーに対する下請ないし製品供給者としての泉南地域の業者の重要な位置づけが示されているといえる。さらに注目すべきなのは、当時の泉南地域の業者による石綿紡織品の値上げによって、石綿製品業界全体の市場への影響が懸念されていること

である。

3. 泉南地域の石綿製品の生産工程と公的規制

(1) 内務省保険院調査（助川調査）

泉南地域の石綿製造工場において深刻な石綿肺が発生していたことについては、すでに1937年から1940年にかけて行われた内務省保険院による調査で明らかにされている。保険院社会保険局健康保険相談所の助川浩博士をリーダーとするこの調査（以下、助川調査）では、石綿糸・布、パッキン、保温材、石綿板、ライニングなどの石綿製品の製造を行っている14製造工場（泉南地方11工場、大阪市2工場、奈良県1工場）の労働者650人を対象に検査を行った。そのうち、石綿肺の罹患者は80名であり、罹患率は12.4%にのぼっていた。石綿肺への罹患率は勤続年数の増加にしたがって、3年以下1.9%、3～5年20.8%、5～10年25.5%、10～15年60.0%、15～20年83.3%、20年以上100.0%であった。作業部署では混綿部が30.2%で最高となっており、続いて織場部、梳綿部、組物部、仕上部の順で高くなっており、とくに梳綿部と混綿部は非常に危険であるとした。また年齢と石綿肺罹患率については、35～39才で第1の山があり、50才以上で第2の山がみられたが、これは罹患状況による淘汰現象によるものだとしている。さらに、3年以上の勤務者231人のうち、150人が何らかの症状を訴えていることを明らかにしている。

このような結果を踏まえ、助川調査ではマスク着用などの工場管理や完全な集じん装置についての提言を行っている。さらに、この結果はミアウエザーの指摘した石綿塵の吸引による肺の重大な病変を示すものだと述べられている。

森永謙二によれば、助川調査においてはすでに胸部理

学的所見の特徴として両側性の副雑音の指摘や喀痰中の石綿小体の存在の確認がなされ、石綿肺のX線像も珪肺とは異なり長期曝露者でも塊状影を認めなかったことも明らかにされており、近年の石綿肺の臨床所見の多くはこのときかなり明らかにされていたという⁶⁰⁾。つまり、助川調査は石綿製造工場と石綿肺の関連について明確にしたのみならず、石綿肺の医学的診断そのものも非常に優れたものであったのである。

(2) 第二次大戦後の石綿肺調査

第二次大戦後は、助川調査に同行していた奈良県立医科大学の宝来善次や大阪大学の瀬良好澄らによって1952年に石綿製品の従業者の石綿肺罹患の調査が再開された⁶¹⁾。このときの検診結果では、現場従業員203人に対して石綿肺有所見者は10人(5.0%)であったが、これは検診方法が十分でなかったこと、X線所見の判定が嚴重であったこと、勤務年数の短いものが多かったことによるとしているが、少人数でも石綿肺有所見者が検出されたことは、石綿工場の衛生管理の上で重要であると指摘している⁶²⁾。宝来らは、これに続いて1953年以降も奈良や大阪で石綿肺の調査を進めていった。また吉見正二らも1953年から東京における石綿肺の調査を実施し、数次にわたって結果を発表している。

この時期に注目すべきなのは、労働省も1956年、1957年に石綿肺の診断基準に関する調査を本格的に始めていることである。そして、宝来を班長として、瀬良、吉見らそれまでの石綿肺研究を担ってきた研究者たちが研究班員を構成している⁶³⁾。そして、このときの大阪の石綿工場の調査結果では、石綿肺確実所見は330人中54人(16.4%)、疑所見36人(10.9%)であり、勤務年数3年を過ぎると有所見者が現れ、10年以上で約半数、15年以上では100%に近い罹患者が確認されている⁶⁴⁾。この調査では、大阪、東京、奈良の石綿工場における粉じん環境は劣悪であり、ほとんどの作業部内では恕限度を超えており、ここでの長期間の労働によって石綿肺の発生は必至であると指摘している。

また当時5つの工場に対して、労働基準局労働衛生課は環境調査を実施しており、混綿で最高145mg/m³、梳綿で最高58mg/m³など、戦前同様の劣悪な作業環境であった⁶⁵⁾。柚岡一禎も指摘しているように⁶⁶⁾、アスベスト粉じんの大半は原料から石綿糸・布を製造する泉南の工場での紡織工程から発生するのであり、曝露による被害リスクは泉南地域に集中的にあらわれたのである。

(3) じん肺法の制定(1960年)

当時、労働省が石綿肺の研究を行ったのには、1955年から施行された珪肺等特別保護法に続き、珪肺と同系等の職業性肺疾患である石綿肺についての取扱い基準に関する資料が必要であったという背景がある。この労働省のアスベスト調査は、1958年、1959年に行われた黒鉛、カーボンブラック、セメントなどの他の粉じんによるじん肺調査とあいまって、1960年のじん肺法へと結実する。これは、鉱物性粉じんによるすべてのじん肺に対する予防および健康管理を主目的とした法律であり、アスベストを規制する最初の法律となった。ただし、じん肺法は鉱物性粉じんの吸引によって生じるじん肺一般について規定したものであり、アスベストについて特別に規定したものではない。またアスベストに関して、じん肺法施行規則では「石綿をときほぐし、合剤し、ふくつけし、りゆう綿し、紡糸し、紡織し、積み込み、若しくは積みおろし、又は石綿製品を積層し、縫い合わせ、切断し、研まし、仕上げし、若しくは包装する場所における作業」が対象とされている⁶⁷⁾。

しかし、アスベストの粉じん規制に関連して、じん肺法には大きく2つの欠点があった。

第一に、粉じんの基準濃度を設定せず、実質的には量的規制を行わなかったことである。じん肺法では、使用者および労働者に対して、粉じんの発散の抑制、保護具の使用その他について労使双方の努力義務を定め、また使用者が労働者に必要な教育の徹底を図ることを規定したのみであり、具体的な濃度の設定およびそれに基づく規制の強制を行うことはなかった。じん肺の予防が努力義務である点については、当時の労働大臣であった松野頼三も1960年3月2日の衆議院社会労働委員会で法律案の提案理由の中で、「じん肺の予防に関して粉じん発散の抑制、呼吸用保護具の整備着用等適切な措置について労使双方の努力義務を定め、使用者は関係労働者に必要な教育の徹底を図ることとした」と説明している⁶⁸⁾。実はこの点については、1959年に政府から珪肺審議会に対して諮問されたじん肺法案要綱について労働者側委員が提出した意見の中で明確に問題としていた部分であった。まず「政府案に対する総括的意見」として「ことに使用者に予防措置の実施を義務づけているが、職場環境条件に関して、粉じん量の防止基準の設定をさげ、技術的な措置を合理的に遂行するための判断基準となる、粉じん測定の実施義務など予防推進の根幹をなす事項を

本法に規定しないことは、職場での今後の予防問題が使用者によって現状以上に責任ある改善を実施するか疑問視せざるを得ない内容となっている」とした上で、「具体的な意見」として「予防措置の合理的且、効果的実施及び健康診断と密接不可分の関係をもっている粉じん抑制限度の設定及び粉じん管理機構の確立をはかり、粉じん測定並に報告の義務の法的制度化をはかること」と主張している⁶⁹。このような意見が提案されていたにもかかわらず、成立したじん肺法では濃度規制を行わず努力義務を規定するにとどまったため、当初から予防措置に関する実効性はきわめて疑わしいものであった。また1958年の労働省労働基準局長通達「職業病予防のための労働環境の改善等の促進について」に基づく技術指針「労働環境における職業病予防に関する技術指針」で設定された石綿の抑制目標濃度が杜撰であった点もすでに述べたとおりである。このような労働安全対策が経済との「調和論」によって実態的に効力を発揮しえないことは当然であったといっていよい。

第二に、泉南地域の中小零細企業のような事業者の実態を踏まえたものとなっておらず、集じん設備の設置など労働衛生管理が進まなかったことである。泉南地域の元事業者の話では、この時期に集じん設備をつけようとするには設置に多額の費用が必要となるだけでなく、その運転に必要な電気代のために利益がなくなってしまうと感じるほどであったという⁷⁰。それだけ当時の零細企業にとって集じん設備は高価なものであり、経営者はその設置に対して消極的にならざるをえなかったといっていよい。

（４）じん肺法と泉南地域の石綿製造工場

これらの結果として、泉南地域の零細企業の労働現場では粉じんによる労働災害が改善されることにはならなかった。

じん肺法制定以降、大阪における石綿肺検診は主として結核予防会によって担われることになった。そこでの検診では、1960年に633人中48人（7.6%）であった有所見率が1963年に240人中27人（11.3%）、1966年に260人中29人（11.1%）、1970年に231人中42人（18.2%）となっており、有所見率の増加と同時に受検者数の減少がみられる⁷¹。このことから、次のような点を指摘することができる。

第一に、すでに指摘したように、じん肺法の施行によっても、石綿肺を引き起こすような職場環境の改善が進

まなかったことである。有所見率だけみれば、じん肺法以後むしろ状況は悪化している。

第二に、じん肺法で求められた健康診断を回避する傾向がみられることである。瀬良好澄は、受検者数が減少しているのは、企業合理化による人減らしに加え、行政の指導強化にともなう家内労働やアルバイトへの下請けが進められたことを指摘している⁷²。

労働基準局は泉南地域で1967年に44、1970年に59の石綿事業場の実態調査を行っている。その結果として、集じん装置の3分の1に動力換気措置がとられていない、局所排気装置の設計が不備である、健康診断の未実施が20%に及ぶといった点が指摘され、強力な指導監督の必要性が報告されることになった。また1971年に行われた大阪全管内の石綿製造業101事業場、石綿労働者1,291人に対する実態調査では、泉南地区には66事業場、石綿労働者899人が集まっており、家内労働への外注は10事業場のうち泉南地区が9事業場、一般定期健康診断の未実施事業場29のうち泉南地区が23事業場、じん肺検診受信率が1968年、1969年、1970年にそれぞれ41.2%、45.9%、67.2%であるのに対し泉南地区はそれぞれ34.5%、32.5%、46.9%と低率にとどまっていることが指摘されている⁷³。

森永謙二らは、じん肺法が制定された翌年の1961年から1985年までの25年間における大阪府内の石綿肺患者175人（男105、女70）の調査を行っている⁷⁴。これによれば、対象患者数は1961～1965年では10人、1966～1970年では19人、1971～1975年では43人、1976～1980年では53人、1981～1985年では50人となっており、じん肺法制定以降も顕著に増加してきた。1987年12月末現在の対象者における死亡者数は男73例（69.5%）、女33例（47.1%）の合計106例（60.6%）であり、1969年までに認定された患者は全員死亡している。死亡原因は、男では新生物による死亡が21人でうち18人は肺ガン（中皮腫はゼロ）となっており、結核合併を含む呼吸器疾患による死亡は45名（61.6%）となっている。女では新生物による死亡が3人（うち肺ガン1人、中皮腫1人）、結核合併を含む呼吸器疾患による死亡は25人で全死亡の75.8%を占めた。森永謙二はさらに同様の調査を1956～1985年の期間で行い⁷⁵、1999年までの調査で生死の判明した182人のX線所見に関連して、X線所見が悪いほど予後も悪く、他のじん肺に比べてもはるかに悪いと指摘している。また呼吸器系および結核による

死亡者のうち、石綿肺と記載された者は約半数であり、それ以外は珪肺症、じん肺、肺繊維症などとされていたことから、人口動態統計による石綿肺の死亡者数はかなり過小評価された数字であるとしている。さらに、石綿肺の特徴は女性の死亡が20%強を占めていることにあり、その理由として①石綿紡織には女性労働者が多い、②石綿紡織業では比較的長い石綿繊維を使う、③乾式工程で粉じん抑制が難しい、④他の石綿製品製造業に比べて高濃度曝露を受ける機会が多かった、という点を挙げている。

以上のことから読み取れるのは、1960年のじん肺法の制定以降も泉南地域の労働環境が依然として劣悪なままであり、その有効性はあまり見出せないということである。しかも、その責任は経営者に帰することができる性格のものではないであろう。というのは、泉南地域の多くの小規模零細業者は家族ぐるみで仕事をし、経営者自らもその被害者となり、しかも従業員以上の被害を被っているからである⁷⁶⁾。この点は、泉南地域のアスベスト被害の性格を理解する上できわめて重要である。なぜなら泉南地域の場合には、通常の労働災害のように経営者が労働衛生に対する投資を節約することによって被害が発生しているというよりは、アスベストの有害性や対策の必要性を厳格で実効性のあるものとして周知されて

いなかったという点にその原因を求めることができるからである。アスベストがかくも有害なものであることが周知されていれば、少なくとも経営者自身やその家族が率先して被害者になることはありえなかったであろう。そこに、この当時の政府がとったアスベスト対策の不十分さが如実にあらわれているといつてよい。

4. 政府と泉南地域

政府は経済成長を底辺で支える基盤として石綿製品、その一次加工を担っていた泉南地域の事業者の重要性についても間接的に認識していたといえるが、直接的にも泉南地域の石綿製品製造業者の生産計画を通じた支援を行っている。

通産省は1950年代に石綿生産計画を実施し、そこでは石綿製品、石綿スレート、円筒、高圧管、石綿タイル、石綿ライニング管の生産計画および原料石綿の需給計画を策定している。これらは具体的な石綿製品の種類から積み上げられており、例えば1954年度の生産計画ではライニングは2割増産、石綿糸・布・紐も約1割増の措置がされている⁷⁷⁾。また表8は日本石綿協会『石綿』に掲載された石綿製品生産計画の推移をまとめたものである。この表で泉南地域の石綿製造業と最も関係の深い紡織品をみれば、一貫して1割以上(11~16%)の比重

表8 石綿製品生産計画の経年変化

単位：トン

製品名	1954年	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年
電解布	72	120	58	80	90	80
紡織品(糸布紐)	1,472	1,590	1,895	2,720	2,300	2,400
ジョイントシート	1,312	1,720	1,847	2,342	2,130	2,240
ゴム加工	180	130	158	192	100	100
石綿板	2,000	2,100	2,195	3,100	2,860	2,760
石綿紙	48	56	67	108	200	280
グラハイト加工	156	158	197	256	180	160
ウーヴンライニング	360	345	310	448	420	440
レジンモールド	72	33	90	400	350	400
ゴムモールド	1,128	1,140	108	1,240	1,500	1,640
特殊加工	532	628	521	780	670	760
ランバー	800	1,226	878	2,906	2,800	1,800
石綿入金属パッキング類		626	861	1,284	1,390	1,440
防熱布団類		238	323	484	520	560
クリソタイル石綿入保温材		710	968	1,448	1,560	1,640
その他	3,000		1,651	3,132	3,530	3,600
合計	11,132	10,820	12,128	20,920	20,600	20,300

出所) 日本石綿協会『石綿』各号より作成。

を占めていることがわかる。

以上のことは、政府が産業を支える「影の立役者」としてのアスベスト製品の生産の底辺を担っていた泉南地域の小規模零細工場群に直接的・間接的に関与していたことをあらわしている。それは、経済の復興・成長という「国益」を求める政府の政策志向から導かれた帰結であった。この「国益」を体現していた通産行政の前に、労働・厚生行政は従属的な位置づけしか与えられず、その結果として泉南地域におけるアスベスト被害が広がっていくことになったのである。否むしろ、集じん装置の設置など労働政策の遅れがあったことによって石綿製品の価格は低廉に抑えられ、日本産業の競争力が維持されることになったとあってよい。そのように考えるならば、泉南地域はまさに戦後日本の復興と高度成長の「捨て石」として、長らくの間見捨てられてきたといても過言ではない。

V. 結語

本稿でみてきたように、日本の戦前から高度成長期に

おいて、軍需・民需を問わず、アスベストという「奇跡の鉱物」を原材料に生産される石綿製品は不可欠なものであった。石綿製品がなければ、戦後復興も高度成長も日本が経験したような形では到底ありえなかったのは間違いない。政府とくに通産省は、産業政策の面において、このようなアスベストの重要性を認識していたことは、戦前における軍需・民需に対応した石綿製品の増加や戦後復興における食糧増産政策、さらにはそこから高度成長期にかけての産業を支えるために行ってきたアスベストに対する行政管理の経験からも首肯できるものであるとあってよい。成長至上主義としての通産省さらには政府全体としての国家体質は、労働行政や環境行政における遅延および不十分さを招くことになり、結果として日本におけるアスベスト被害を拡大することにつながった。しかも、アスベストのもつ危険性が戦前・戦後を通じて高い水準の調査で明らかにされ、さらにそれらには対しては政府の関与も大きかった点に鑑みれば、アスベスト対策としての労働・環境行政の遅れは政府の責任に帰するといわざるをえないであろう。

このような日本の公共政策を貫く歴史的経験は、大阪

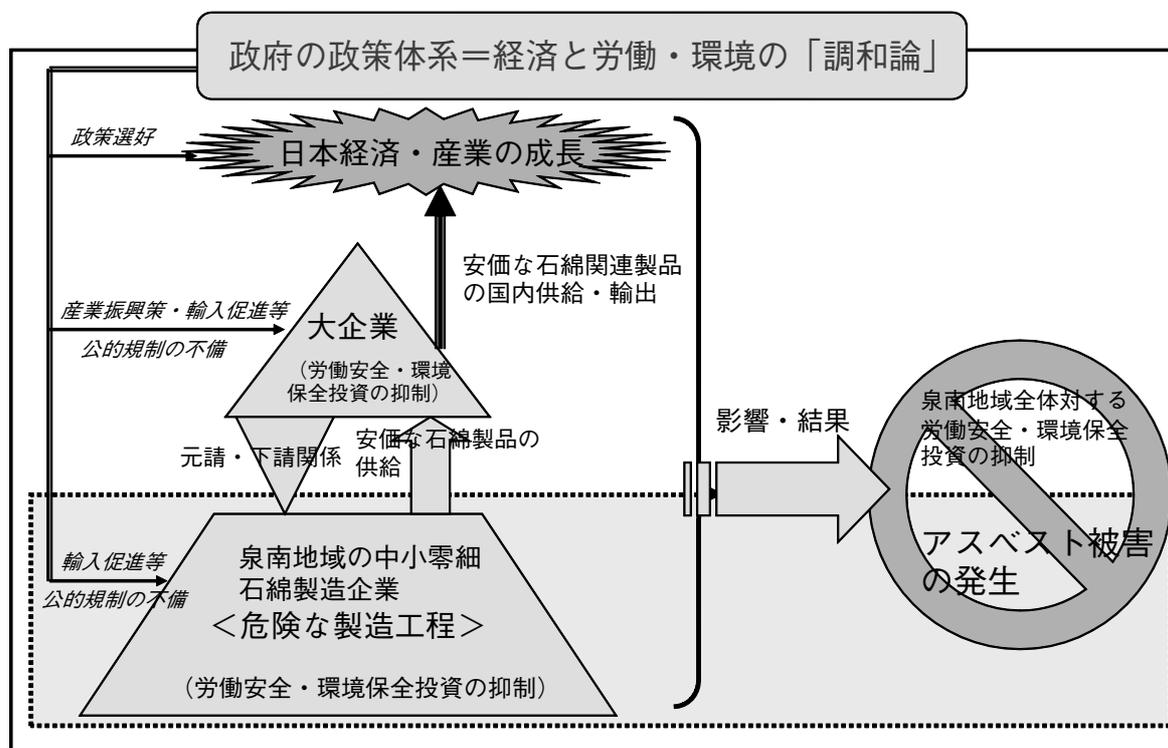


図6 アスベストをめぐる政府－大企業－中小零細企業群の関係
(泉南地域を事例に)

の泉南地域において最も先鋭的かつ広範にあらわれた。泉南地域における小規模零細の石綿製造業では、従業者だけではなく、経営者やその家族までもが深刻な石綿関連疾患に苦しんできた。これは、じん肺法をはじめとした政府のアスベスト対策の内容や実効性の不備に加え、アスベストのもつ深刻な有害性がそもそも周知されていなかったことを示している。泉南地域の石綿工場における労働衛生環境の放置は、結果として日本産業の競争力、そして日本経済の成長にも寄与したと見てよい。より大きな視点からみれば、このことは泉南地域の中小零細企業群そのものが、政府の「調和論」の中で大企業を中心とした産業の振興のために、安価なアスベストの一次製品を生産・供給する末端産業として位置づけられ、そのために最も危険な製造工程を担っていたにもかかわらず必要な公的規制が実態的にとられないことなく、経済復興から高度成長にかけての影の部分として放置されてきたことを示している（図6）。このような歴史を顧みるとき、泉南地域はまさに日本経済における「捨て石」として存在してきたのであり、その被害に対する責任は政府に側に大きくのしかかっていることを示している。

※本論文は、平成18年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究B「アスベスト災害・公害の政策科学」（代表：小幡範雄）による研究成果の一部である。

注

- 1) 環境曝露の被害者まで包摂した救済制度をもっているのは、フランスのアスベスト被害者補償基金（FIVA）のほかは、2007年4月から始まったベルギーのアスベスト補償基金（AFA）が代表的なものである。しかし、FIVAは胸膜プラークまでも補償対象にした包括的な仕組みを取り入れているのに対して、AFAでは認定の困難さから肺ガンを補償対象外とするなど、各国間の制度によってかなりの違いがある。なお、AFAは日本の石綿健康被害救済基金とは異なり、石綿肺を補償の対象としている。
- 2) 神山宣彦「アスベストとはなにか」森永謙二編著『アスベスト汚染と健康被害（第2版）』日本評論社、2006年、16ページ。
- 3) 日本バルカー工業株式会社『日本バルカー工業50年史』1977年、3ページ。
- 4) ニチアス株式会社『ニチアス株式会社百年史』1996年、5ページ。
- 5) 泉南市史編纂委員会『泉南市史 通史編』泉南市、1987年、633ページ。
- 6) 日本バルカー工業株式会社『日本バルカー工業50年史』1977年、18ページ。
- 7) 臨時資金調整法は大蔵大臣に対して、必要に応じて軍需企業に国および民間の資金を流入させる権限を付与するものであり、輸出入品等臨時措置法は政府に対していかなる物資の輸入をも規制・禁止し、さらにはすべての輸入物資の加工、流通、移転、消費について統制することを可能にする権限を与えた。これにより商工省は、自らのやりたいことは何でもできるという強大な裁量権を与えられることになった。Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982, チャーマーズ・ジョンソン著、矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年、148～149ページ。
- 8) 国家総動員法は企画院（後の経済安定本部および経済企画庁）によって策定されたものであり、日本を全体主義的方向で根底から再編成する権限を政府に与えるものであった。チャーマーズ・ジョンソン、同上、149～150ページ。
- 9) 日本石綿協会『石綿』No.52、1950年9月15日。
- 10) ニチアス株式会社、前掲、59ページ。
- 11) 川北隆雄『通産省』講談社現代新書、1991年、146ページ。
- 12) チャーマーズ・ジョンソン、前掲、185～186ページ。このときの軍需省等の省庁再編は次のようなものであった。企画院と商工省総務局は軍需省総動員局となって計画・実行の双方の任務にあたり、商工省の鉄鋼、機械、軽金属、非鉄、化学、燃料担当の各原局と通信省の電力局も軍需省へ移行した。商工省の繊維局と物産局は農商務省に、外国貿易担当の部局は大東亜省に移る。そして商工省企業局は軍需省企業整備本部となり、9つの地方監督局（軍部監理部）が設置された。このとき軍需省に移行したときの産業政策業務はすべて戦後の通産省になってからも保持された。チャーマーズ・ジョンソン、同上、185～186ページ。
- 13) チャーマーズ・ジョンソン、同上、184ページ。
- 14) 泉南市史編纂委員会、前掲、635ページ。ただし、引用箇所の内容は『樽井町誌』による。
- 15) 川北隆雄、前掲、148ページ。
- 16) 山崎澄江「戦後復興期の硫酸産業」東京大学COEものづくり経営研究センター『MMRC Discussion Paper』No.174、2007年、4ページ。さらに、当時硫酸は「肥料の王座をしめる地位にあった」ことから、肥料生産の復興も硫酸に集中されることになった。大内力『肥料の経済学』法政大学出版局、1957年、154ページ。
- 17) 通商産業省編『通商産業政策史 第1巻』通商産業調査会、1994年、187ページ。
- 18) 硫酸の生産能力の喪失分のうち、約35%が戦災による破壊であり、残りの約65%は老朽化によるものであった。
- 19) ニチアス株式会社、前掲、65ページ。
- 20) ニチアス株式会社、同上、66ページ。
- 21) 日本石綿協会『石綿』No.52、1950年9月15日。
- 22) この特集は、1997年の日本石綿工業会『工業会ニュース』

- 260号に採録されている。
- 23) 稲吉兼作「石綿輸入を祝ふ」日本石綿工業会『工業会ニュース』260号、1997年、33ページ。
- 24) 松崎藤作「石綿は遂に輸入された」日本石綿工業会、同上、33ページ。
- 25) 平井富三郎「石綿輸入を祝って」日本石綿工業会、同上、30ページ。
- 26) 加藤幸男「石綿の輸入第一船を迎えて」日本石綿工業会、同上、31ページ。
- 27) 日本石綿協会『石綿』No.52、1950年9月15日。
- 28) 日本バルカー工業株式会社、前掲、170ページ。
- 29) 日本石綿協会『石綿』No.27、1948年7月15日。
- 30) 日本石綿協会、同上。当時の造船は日本の数少ない比較優位性をもつ重化学工業であるという認識は政府内で共有されており、「計画造船」に基づいて復興金融公庫、日本銀行（米国対日援助見返資金）、日本開発銀行が融資を行った。計画造船と運輸省を中心とした政策過程については、橋本寿郎『戦後日本経済の成長構造』有斐閣、2001年、第7章参照。
- 31) OIT 物資とは、米国商務省国際通商局（OIT: Office of International Trade）が輸出統制を行う物資であり、日本がアメリカからこれらの物資の輸入を必要とする場合には、輸入要請書をGHQに提出し、GHQがこれを審査して、米国商務省へ送っていた。通産省通商局物資調整課編『重要物資の国際統制』商工会館出版部、1951年、86～87ページ。
- 32) 日本石綿協会『石綿』No.68、1952年1月15日。
- 33) 石油化学産業を例にとれば、通産省が1955年7月11日に「石油化学工業の育成対策」を省議決定されている。チャーマーズ・ジョンソン、前掲、257ページ。
- 34) チャーマーズ・ジョンソン、同上、257～258ページ。
- 35) 『日本の官庁 その人と組織<上巻>』政策時報社、1976年、18ページ（通商産業省部分）。
- 36) ここでいう石綿製品とは、「石綿糸および布、ジョイント・シート、石綿板、石綿紙、ブレーキ・ライニング、ランバー、石綿保温材、その他」を指している。大阪府立商工経済研究所『大阪地場産業の実態—その10 石綿製品製造業—』1967年、2ページ。
- 37) 大阪府立商工経済研究所、同上、6ページ。
- 38) 日本石綿協会『石綿』No.134、1957年2月10日、および同No.135、1957年3月10日。
- 39) 朝日石綿工業株式会社『朝日石綿工業抄史』1969年日、51ページ。
- 40) 日本バルカー工業株式会社、前掲、9～10ページ。
- 41) 日本石綿協会『石綿』No.376、1977年4月25日。
- 42) 政治エリート研究会・村松岐夫編「現代日本の政治エリート—政策ネットワークと統治連合試論—」京都大学『法学論叢』123巻2号、1988年、115～119ページ。
- 43) 川北隆雄『通産省』講談社現代新書、1991年、134ページ。また橋本寿郎も、このような省庁間の政策過程を把握する必要性について次のように述べている。「これまでの研究では、政府は一体のものともみなされることが多いが、そうした想定が問題点をもっていることは前章でも述べた。日本では、しばしば、『省あって政府なし』、『局あって省なし』ともいわれ、通商産業省・大蔵省などの利害は存在しても政府の利害は存在しない、あるいは、特定の局の利害はあっても省の利害すらないといわれているからである。こうした『言い習わし』はある実態を表現していると理解することができるであろう。そうであれば、日本政府をあらかじめ一体のものとして想定したり、一省をもって日本政府を代表させるのは現実的ではない」。橋本寿郎、前掲、194～195ページ。
- 44) このような企業の投資行動の原理は「不変資本充用上の節約」とよばれ、それを工場内の労働災害から公害問題までを貫く経済法則として最初に応用したのは宮本憲一である。宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年、163～164ページ。
- 45) 藤本武「労働災害」大阪市立大学経済研究所編『経済学辞典』第3版、岩波書店、1992年、1346ページ。
- 46) 藤本武『新版 労働災害』新日本新書、1970年、194ページ。
- 47) 宮本憲一「公害」『経済学大辞典Ⅱ』東洋経済新報社、1980年、563ページ。
- 48) チャーマーズ・ジョンソン、前掲、315ページ。
- 49) 宮本憲一『日本の環境問題』有斐閣選書、1975年、110～111ページ。
- 50) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、2007年、284ページ。
- 51) 澤田鉄平『日本資本主義の発展とアスベスト公害』大阪市立大学大学院経営学研究科修士論文、57ページ、および、泉南地域でのヒアリング調査より。
- 52) 南海道総合研究所『泉州の地場産業』1984年、80ページ
- 53) 大阪府環境農林水産部環境管理室へのヒアリング調査、2007年12月7日。
- 54) 柚岡一禎「泉南の石綿業史と潜在的被害についての一考察」『労働法律旬報』No.1617、2006年、22ページ。
- 55) 柚岡一禎、同上、21ページ。
- 56) 1964年時点でみれば、全国の出荷高（数量）に占める大阪府の割合は石綿糸・布61.1%（1位）、石綿ジョイント・シート42.2%（1位）、石綿板31.7%（1位）、石綿ブレーキ・ライニング5.2%（3位）、その他の石綿製品26.8%（1位）となっている。大阪府立商工経済研究所、前掲、16～17ページ。
- 57) 大阪府立商工経済研究所、同上、16ページ。
- 58) 柚岡一禎、前掲、22ページ。
- 59) 日本石綿協会『石綿』No.97、1954年2月15日。
- 60) 森永謙二「わが国における石綿関連疾患の疫学的知見」『病理と臨床』Vol.7 No.6、1989年、686ページ。
- 61) 宝来善次ほか「石綿肺に関する研究Ⅰ 石綿工場に於ける石綿肺検診成績 昭和27年度成績」兵庫医科大学『日本の石綿肺研究の動向』1981年、所収。

- 62) このときの宝来らの報告書では、1930年のミアウェザーによる研究でも363人中93人、26.2%の検出率であった一方で、勤務年数5年未満の者には有所見者が1名もいなかったことを指摘している。兵庫医科大学、同上、64ページ。
- 63) 労働省による本調査の概要は兵庫医科大学、同上、14～24ページに掲載されている。
- 64) 他の地域にある石綿工場での石綿検出率をみれば、東京71人中16人(22.5%)、奈良229人中45人(19.7%)であった。
- 65) 瀬良好澄「大阪の石綿肺」大阪の労働衛生史研究会『大阪の労働衛生史』1983年、90ページ。
- 66) 柚岡一禎、前掲、23ページ。
- 67) 「じん肺法施行規則」別表第一の二三、1960年。澤田鉄平は、じん肺法施行規則では、「合剤」「りゅう綿」「吹きつけ」「積層し、縫い合わせる作業」の4つが規制の対象とされており、大量の粉じんが飛散する開綿工程などは規制されなかったとしている(澤田鉄平『日本資本主義の発展とアスベスト公害』大阪市立大学大学院経営学研究科修士論文、2007年、第4章)。しかし、これは明らかに資料の誤読である。ここで列挙されているのは、労働省労働基準局長が1960年4月25日付けで出した通達(基発331号)で石綿に関連して示された用語の説明であり、じん肺法施行規則にある「石綿をときほぐし」という規定からみても、開綿工程なども当然含まれていたと解釈すべきである。
- 68) 「日本のじん肺対策」編さん委員会『日本のじん肺対策』中央労働災害防止協会、1985年、89ページ。
- 69) 海老原勇『職業病運動史 じん肺戦後篇(下)』医療図書出版社、1976年、76～78ページ。
- 70) 筆者らによる泉南地域の元事業者へのヒアリングによる。また澤田鉄平によれば、ある泉南地域の工場のケースでは集じん装置の設置には600万円かかったとされる。澤田鉄平、前掲、61ページ。
- 71) 瀬良好澄、前掲、90ページ。
- 72) 瀬良好澄、同上、90ページ。
- 73) 瀬良好澄、同上、91ページ。
- 74) 森永謙二ほか「石綿肺患者の予後に関する研究」『日本災害医学会誌』Vol.38 No.11、1990年、647～652ページ。
- 75) 森永謙二「石綿関連疾患の疫学」『Mebio』メジカルビュー社、Vol.23 No.3、2006年、12～20ページ。
- 76) 柚岡一禎、前掲、23ページ。
- 77) 日本石綿協会『石綿』1954年3月10日。