

社会的災害対策の実効性と当事者行動の 制度経済学的分析（下） －大阪泉南地域を主な事例とした日本のアスベスト政策の検討－

南 慎二郎

Institutional Economics Examination as to Effective Social Disaster Measure
and Behavior of Parties Concerned Its Problem (volume two): Case Study
as to Asbestos Policy in Japan and Asbestos Industry on Osaka Sennan Area

Shinjiro MINAMI

Abstract

In this paper, based on the theoretical consideration in (volume one, *Policy Science*, Vol.25, No.1, Oct, 2017, pp.73-84), I examined the effectiveness of measures in the past asbestos policy in Japan. The summary of (volume one) is described as follows: First, as a characteristic of a combined stock disaster as asbestos disaster, it is a long-period social shared issue in which people of all positions become stakeholder. Second, I clarified the policy implications for social disasters by behavioral economics (libertarian paternalism) and institutional economics (transaction units and social order).

Therefore, I focused on the state of paternalistic in the legal system and social situation, and examined the state of asbestos policy effectiveness based on its strength and activation. In Japan, laws and regulations for asbestos countermeasures were introduced in the 1960s and 1970s, but they were only addressed by occupational safety and health regulations and lacked balance. It was confirmed that the effectiveness of the asbestos countermeasures in environmental policy could be enhanced by adding and strengthening them.

However, small and medium-sized asbestos enterprises, such as the Osaka Sennan area, which have limited financial resources, were more difficult to take voluntary measures due to subcontracting relationships in the industrial structure and discriminatory relationships within the regional society. It would be difficult to implement effective asbestos measures without strong policy intervention to the asbestos market.

3. 日本のアスベスト産業における制度と 当事者行動への影響

3.1. 社会的災害対策の論点の整理と要点

本論文は上と下の二部構成とした同表題論文の後編に該当し、内容および章・節番号も前編から連続してい

る¹。(上)では主に理論的考察、この(下)では(上)での理論的考察を用いての事例検証を行うものである。

(上)での要旨を簡単に示すと、第一に、複合型ストック災害としての特徴として、あらゆる立場の人が当事者となる社会共有課題であることと、社会における災害対策の取扱いによって当該問題がいつまでも解決しないことによる時間の無限可能性があることを整理した。第

二に、将来健康被害リスクとしての特殊性のある社会的災害に対する政策的含意について、行動経済学（リパタリアン・パターナリズム）と制度経済学（取引単位と社会的秩序）からの検討と明確化を行った。ここで展開した要点として、前者からはデフォルト・ルールが存在とパターナリズムの不可避性、政策設計における取引費用の取扱い、個人・政策設計者の限定合理性、後者からは所属集団による行動・選択基準の規定、第三者による権利義務遂行の阻害可能性、を明確にした。

とりまとめた以上の要点は、社会的災害に限らず、何らかの社会の課題に対する政策において、過去に取り組まれた政策を検証する上で、また、求められるべき政策を講じる上で、着目すべき観察対象と位置づけられる。これは実証的研究の領域での実態把握であり、当事者の行動や実践の内容を規定する各要素である。この実態や規定要素は（デフォルト・ルールの存在やパターナリズムの不可避性を考えればわかりやすいように）なにかしらの慣習や各当事者の価値観や立場や関係から、「誰もが容認できる／誰もが関係ない」というような全くのニュートラルな状態であることはあり得ず、何かしらの価値前提に基づいて考察されるべきものである。言うなれば、社会的評価を巡る議論であり、把握された実態をどう評価するか、どうあるべきかの規範的研究と結びつける必要がある。社会的災害の問題である本論では、「健康被害の予防＝社会的費用の減減」を重点的価値としての社会的便益の向上を求めることが要請される²。

本論では社会的災害に対する実効性の高い政策対応・制度構築の追求が大きな目的である。その社会的災害の典型例であり、現在も被害予防等の対策の困難性に直面しているアスベスト災害を対象事例として扱うものである。（上）で整理した通り、アスベスト災害は複合型ストック災害としての特徴を有しており、経済の全過程における当事者の行動によってその災害の大きさが規定されることになる。このことから、検討の主眼は経済活動における社会的災害の予防可能性の追求、予防困難性の課題についての解明であると位置づけられる。そして、日本のアスベスト産業の中で、特に中小零細企業によって構成され、資産規模や取引関係の側面から絶対的・相対的に社会的災害対策への費用の支出が阻害されやすかったと想定しうる大阪泉南地域のアスベスト産業を主な対象事例として議論を行う。まず具体的な現象の把握の作業として、議論の前提となるデフォルト状態

を表す日本のアスベスト産業およびその中での大阪泉南地域、そしてルールの中でも特に拘束的な影響を規定することになる法制度の歴史的整理を行った上で、対策の実効性についての実態の検証へと進んでいく。

3.2. 大阪泉南地域を事例とした災害対策実効性の検討

3.2.1. アスベスト産業と法制度の変遷

日本および大阪泉南地域のアスベスト産業の歴史については、ここでは本論に必要な範囲での概要として示しておく³。日本でのアスベスト産業の開始は1890年代のことであり、それから約100年以上にわたってアスベストの使用の歴史が続いたことになる。1891年に開発・販売された簡易的な石綿保温材が日本で初のアスベスト商品と目されるが、この保温材の製造・販売を行っていた河原商店から独立した久保貢と栄屋誠貴が1894年に設立した久栄商店が、1896年設立の日本アスベスト（現ニチアス）の前身である。そして日本アスベストの支配人や製造部主任を歴任していた栄屋誠貴が石綿紡織製品⁴の国産化に取り組み、現在の大阪府泉南市に水車動力の工場を建設して1908年に成功することになる。栄屋がこの工場を日本アスベストより譲り受けて独立し、栄屋石綿紡績所を設立した。この工場が中核となって、同地に石綿紡織製品工場が集中立地していくことになり、アスベスト産業が大阪泉南地域の地場産業の一つとして、国内有数のアスベスト製品の産地となっていく。アスベスト製品における石綿紡織製品において、最終製品に加工するための材料となる一次産品／生産財に該当するのが「石綿糸・布」であるが、大阪泉南地域ではこの石綿糸・布の一大生産地であり、大阪泉南地域のアスベスト産業の存在を背景として、大阪府の石綿糸・布の出荷高のシェアは常にトップにあり、低くとも50%以上、高いときは70～90%以上にあった（図1）。

先行的に発信した大阪泉南地域のアスベスト産業について作成したデータベースから引くと、同地域の産業史におけるアスベスト企業・工場の累計数は188、最も生産規模が拡大した1970年代では同時期に100以上が操業していたのは確実である⁵。

法制度による規制が実施される前段階に、その根拠としてアスベスト健康被害の認識がある。この点についても、日本での起点として大阪泉南地域が密接に関わっている。日本で初の公的かつ大規模なアスベスト健康被害の調査として、1937年から1940年にかけて、複数のア

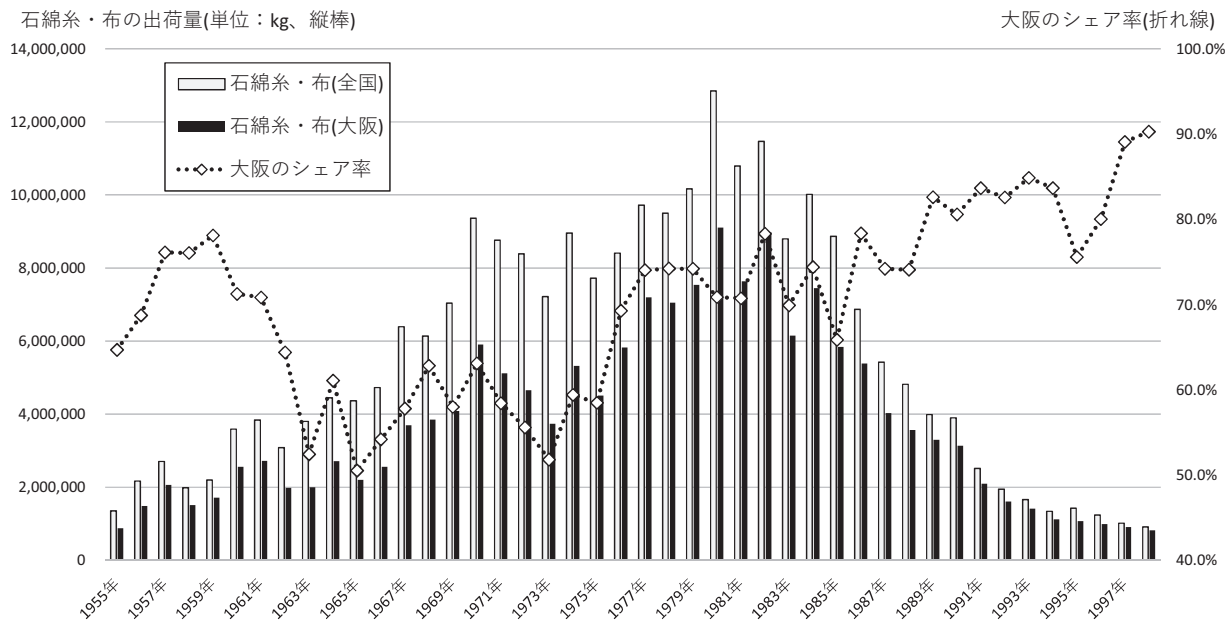


図1 全国及び大阪府の石綿糸・布の出荷量

※ 1999 年以降は「その他の石綿製品」にまとめられて掲載されず。なお、実態の検証には特に影響しないレベルのことではあるが、過去の論文（南、2008）で本データは 1995 年までとして扱っていたのは掲載見落としによる誤認だった。

出所：通商産業省『工業統計表（品目編）』各年版より作成。

スベスト製品工場の労働者 650 人を対象とした内務省（当時）保険院による石綿肺の罹患状況の調査が行われた。調査対象となった工場は当時の大阪府泉南郡（泉南地域）11 工場、大阪市内 2 工場、奈良県 1 工場の計 14 工場で、労働者規模では泉南地域の工場が調査対象の 6 割程度を占めていた。健康調査の結果、罹患率は 12.4% であり、勤続年数が長くなるほど罹患率が上がっていることが判明した。同時に、アスベスト製品工場では防じん対策がほとんど行われておらず、劣悪な労働衛生環境にあることも明確となった。しかし、太平洋戦争が本格化する中でこの調査結果は顧みられることがなく、その後、数十年にわたり対策がとられないままにあった。

戦争が終わり、社会や経済が復興していく中で、1950 年代にはアスベスト製品工場も含めての労働衛生問題に関する調査研究も再開・本格化していく。この期間のアスベスト製品工場に関する調査結果は戦前と同様のものであり、労働安全衛生の領域であるじん肺の予防と被害者補償の政策の中で対応が行われる。日本における最初のアスベスト対策を明確に含む法律は 1960 年の「じん肺法」である。同法では工場における防じん対策の実施や定期的な健康診断の実施、被害者への補償対応などが規定された。しかし、同法では防じん対策の具体的内容や基準が不明確であり、被害予防の効果はほとんどな

かったと考えられている。そのため、改めて労働安全衛生の対策が行われる必要に迫られることになった。日本における本格的なアスベスト対策は 1971 年の特定化学物質等障害予防規則から導入された。これ以降も法改正等により、アスベスト製品工場に限っては労働衛生環境の改善が漸進的に取り組まれることになった。その一方で、最初に環境汚染対策としてアスベスト対策が導入されたのは、1989 年の大気汚染防止法の改正であり、主な内容はアスベスト含有製品の製造工場周辺の大気汚染の防止（大気中の粉じん濃度基準としてアスベスト繊維 10 本/リットルの導入など）である。このことで、アスベスト関連の製造業は内部と外部の両方の環境衛生の規制対象となった。1989 年の大気汚染防止法改正の背景の一つとして、1980 年代後半のアスベスト問題の社会問題化（米軍空母ミッドウェー改修に伴って排出した廃石綿の不法投棄問題や、公立学校校舎に施工されていた吹き付けアスベストの問題など）による世論の動向があり、アスベスト含有製品の生産・消費も減退する時期であり、先の図 1 でも明確のように石綿糸・布については規制強化や社会情勢によって 1980 年代後半には生産量は急激に減少していくことになる⁶。アスベストの使用規制については、主に工業用に使用されていた 3 種類の内、1995 年にクロシドライト（青石綿）とアモ

表 1 日本のアスベスト規制の整理 (2012 年の全面使用禁止まで)

年	法律・規則・通達名	規制の要点
1960 年	じん肺法	粉じん発生の抑制や保護具の使用等による予防措置と健康診断の実施の義務付け
1971 年	特定化学物質等障害予防規則 (特化則)	※実際の規制対象はアスベスト製品製造工場に限られる。 粉じん対策のための局所排気装置あるいは全体換気装置や物質そのものの湿潤化による労働者の健康被害の予防措置の義務付け 作業場への関係者以外の立入禁止措置、第 28 条は特定化学物質等作業主任者の選任、第 29 条は環境測定の義務、第 30 条は休憩室設置規定、第 31 条は洗浄設備規定、第 32～34 条は保護具の規定、第 37 条は特定化学物質等作業主任者講習による必要な知識の学習。健康診断結果の保存 (30 年間)。
1975 年	労働安全衛生法施行令改正	容器包装への名称・含有量等の表記義務、第 66 条の健康診断の規定条項の対象物質にアスベストの追加
	特化則改正	「特別管理物質」(発がん性物質) の設定およびアスベストを特別管理物質に指定。アスベストの定義が含有率 5% 以上規定。作業場における作業内容および汚染等の事故を記録し、保存することを義務付け (30 年間)。吹き付けアスベストの原則禁止。
1976 年	労働省通達「石綿粉じんによる健康障害予防対策の推進について」	アスベスト代替措置の促進 (特に青石綿)。ただし具体的な目標等はなし。 特化則規制内容の強化として、アスベスト粉じんの抑制。局所排気装置フード外側における許容濃度基準を $5\text{f}/\text{cm}^3$ から $2\text{f}/\text{cm}^3$ に。青石綿は $0.2\text{f}/\text{cm}^3$ に。呼吸用保護具の使用・保持の促進。労働者家族の家庭内曝露の防止。作業者の喫煙抑制の要請。自動車ブレーキ修理業務者への注意喚起。
1989 年	大気汚染防止法改正	アスベスト製品工場への敷地境界基準 $10\text{f}/\text{L}$ の導入。
1991 年	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (廃棄物処理法) 改正	特別管理産業廃棄物に「廃石綿」等を指定。
1995 年	特化則改正	アスベストの切断・穿孔・研磨等に従事する労働者に呼吸用保護具および作業着の使用義務。建築物解体時にアスベスト使用箇所の調査・記録。吹きつけアスベスト使用の建築物解体時に作業場所の隔離。アスベストの定義が含有率 1% 以上に規定変更。
	労働安全衛生法施行令改正	茶石綿・青石綿の製造・輸入・使用等を禁止。 建築物等のアスベスト除去作業に関する届出の義務付け。
1996 年	大気汚染防止法改正	吹きつけアスベスト使用の建築物解体時に大気汚染防止を目的とした作業基準設定、事前届出義務。
2004 年	労働安全衛生法施行令改正	白石綿の製造・輸入・使用等の原則禁止 (実質、建材への使用の終了)。代替困難な用途は例外扱い。
2005 年	石綿障害予防規則	吹付けアスベスト、保温材・耐火被覆材等、それ以外のアスベスト建材を区分し、必要な対策の設定。 既存建築物に使用されている吹付けアスベストの除去・封じ込め・囲い込みの措置。 解体工事前にアスベスト使用の事前調査、作業計画の作成、作業の届出、除去作業現場の隔離・立入禁止措置、労働者への特別教育、使用した保護具の管理など。
2006 年	労働安全衛生法施行令改正	白石綿の製造・輸入・使用等の全面的禁止 (一部例外あり)。 アスベストの定義が含有率 0.1% 以上に規定変更。
	大気汚染防止法改正	特定粉じんの発生原因となる「特定建築材料」の定義を、それまで「吹付け石綿」のみだったものに「石綿を含有する断熱材、保温材及び耐火被覆材」を追加。 特定粉じん等排出作業 (飛散性アスベスト建材を使用した建築物解体工事すべて) の届出義務。
	石綿障害予防規則改正	作業現場の発じん防止や隔離対応の強化。 器具・工具・足場の持ち出し禁止。 健康診断結果や作業の記録保存期間を 30 年から 40 年に延長。
2012 年	労働安全衛生法施行令改正	全くの例外なしにアスベスト使用等の全面禁止。

出所：筆者作成。

サイト（茶石綿）の2つが使用禁止、2004年に残るクリソタイル（白石綿）の原則使用禁止、2012年に例外なくアスベスト使用の全面禁止となったが、2007年頃には大阪泉南地域のアスベスト工場はすべて転廃業して、同地のアスベスト産業は終了することになる。アスベスト使用の全面禁止までの規制は表1に整理しており、これを踏まえて次の検討を進めていくことにする。

3.2.2. 社会制度におけるパターナリズム性

行動経済学におけるリパタリアン・パターナリズムと社会制度の論点に改めて着目すると、パターナリズム性がどのような状態にあり、どのように改善や修正をすべきか、ということに集約されるものといえる。デフォルト・ルールはある時点での遵守すべき規範や各人の行動選択を誘導する要素（パターナリズム性の現状）であり、取引費用の取扱いがパターナリズム性の強弱を規定し、限定合理性はパターナリズム性の修正・更新の可能性を常に喚起して、社会制度は動態的に循環する（表2）。さらに本論では、テーマが社会的災害である故に、パターナリズム性により強く着目すべき理由がある。それは（上）の2.2.3でキャス・サンスティーンの議論に即して扱った内容であるが、個人の自由な選択・行動に委ねて（当人の限定合理性に起因して）将来的被害を被ってしまうことや、その選択・行動によって他人が危害を被ることは社会にとって容認すべきことではなく、これを予防するためのパターナリズム的規制が必要になってくる。この2点はJ.S. ミルが『自由論』で唱えた自由についての原理と対応している⁷。被害予防の価値前提から、パターナリズム性の強弱と修正・更新による変化の動態を中心に検証していくものであり、この観点で過去のアスベスト規制を捉えれば、日本のアスベスト産業史の全般にわたって、パターナリズム性は弱い状態に留められていたと考えられるものである。

先にアスベスト対策の規制におけるパターナリズム

性の強弱を示す取引費用の内容を整理しておく、第一に直接的な罰則規定に基づく罰金や刑罰の設定（以下、**罰則設定**）、第二に何かしらの行為が認められるための義務的条件を満たすために必要になる行為や設備投資の設定（以下、**義務的条件設定**）、の2点が想定される。罰則規定は特に説明の必要はないだろうが、義務的条件設定は具体的には、健康管理に係る健康診断を受診させる義務や、防じん対策における保護具使用や集じん機の設置・運転など、多様な形で法規制に設定されており、これらには直接経費や作業手順の増加・不効率化による機会費用の負担が発生する。義務的条件設定の内容を適切に履行させる根拠付けとして罰則設定があるとも解される。そして義務的条件設定は、アスベスト産業が活動を続ける上で付加される取引費用として捉えられ、原理上は必然的経費として、その産業活動に負荷の影響をもたらす。

3.2.3. 過去の法制度のパターナリズム性の検討

戦争期間における空白や混乱があったとはいえ、1937～40年の健康調査においてアスベスト製品工場の労働災害は明確に認識されており、この段階で粉じん系健康障害（じん肺）の労働災害対策の必要性が顕在化したことになる。このことを受けてようやく制定されたのが1960年の「じん肺法」である。この法では具体的な基準などが設定されずに被害予防の効果は乏しかったことは上述しているが、具体的条件設定としては健康管理（主に診断）の規定が多くを占めているものであり、基本的に発症した労働者の把握・療養に重点を置いていたものである。じん肺法における第一章「総則」（第一～四条）は、第一条の目的、第二条の定義に続いて、第三条「じん肺健康診断」、第四条「エックス線写真の像及び健康管理の区分」で構成されている。第二章「予防及び健康管理」（五～二三条）では、第五条「使用者及び労働者の義務」で「粉じんの発散の抑制、保護具の使用

表2 社会制度におけるパターナリズム性の関係

①デフォルト・ルール	②取引費用の取扱い	③限定合理性
パターナリズム性の状態	パターナリズム性の強弱	パターナリズム性の修正・更新
社会情勢、公布されている法規制、法規制実施の監督指導体制等の現状	罰則規定の内容、行為容認のために行うべき義務	新たな実態調査研究や社会情勢の変化等の動態

出所：筆者作成。

その他について適切な措置を講じるように努めなければならない」とする抽象的な規定、第六条「教育」で「労働者に対し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」を求める内容のみが予防に関係し、他の条文はすべて健康管理に関するものである。そして第六章「罰則」第四五条で罰金対象（本法での罰則は1969年当時で五千円以下の罰金のみ）となっている予防の条文は第六条のみで、第五条は対象となっておらず、具体的な防じん対策に係る取引費用は罰則規定でも義務的条件設定でもゼロに近い状態にあった。その一方、健康管理（健康診断の実施）については両方の設定で取引費用が強くかかることになったが、これを回避するためと労災隠しの意図から、雇用形態の変更等による健康診断の非受診が横行するようになり、アスベスト災害の実態を把握しにくくなるという反作用を招いたと考えられるものであった⁸。被害予防も、発生してしまった健康被害の補償救済もどちらも必要であるが、どちらか一方のみではバランスが崩れて合理性を欠き、根本的な対策となり得ないことを体现しているとも考えられる。

その後の大きな動向として、1970年頃に新たな社会情勢として、アスベストが発がん性物質であることが明確になり、アスベスト災害の予防として体系的な法整備へと進むことになる。それが1971年の特化則から、1975年の特化則改正、そして1976年の労働省通達までの一連の動きである。ここで罰則設定について確認すべきことがあり、日本国憲法において、罰則は法律に設けられるものと定められており、それよりも下位の規則（省令に該当）や通達では設定されない。そのため、罰則規定については時点ごとの上位の法律の定める内容と照会して確認する必要がある。なお、1971年の特化則は労働基準法と結びついているが、1972年に労働基準法の労働安全衛生関連の条文が独立・拡充する形で労働安全衛生法が制定され、特化則やその後の石綿障害予防規則も労働安全衛生法と結びついている。そのため、規則における義務的条件設定に違反した場合は全般的に法律の罰則の対象になり得ると考えられ、そこに一定の罰金が掛かっていたものと想定される⁹。

1970年代の規則・通達についての義務的条件設定の項目は端的に表1で整理しているので繰り返さないが、当時に考えられうる健康被害防止（職場環境におけるアスベスト粉じんの発じん抑制と労働者自身のばく露防止）と健康管理のための対応が網羅的に規定されてい

る。

ここでの義務的条件設定が遵守され履行されたとすれば、あらゆる均衡点が対策費用を所与とする状態にシフトし、アスベスト製造業での労働災害は効果的に減少し、さらにパターナリズム性の強まりによって取引費用が高まる分だけ、製品生産にかかる固定費が増加し、需要を引き下がることで、アスベスト産業の規模縮小へと作用することになる¹⁰。

図1の石綿糸・布の生産量のグラフにおいても1970年代前半は落ち込みがあり、実際にそのような動向の兆しも確認できる。しかし、70年代後半から80年代前半は逆に生産が増加してピークに至ることになり、法規制に比例してのパターナリズム性の強まった効果は疑わしく捉えられる。現実においてはそれまでの高度経済成長から1971年ニクソン・ショックによる円高不況や1973年オイルショックによる景気の減退が重なる時期であり、アスベスト業界においても1975年に主要な原料アスベストの産地であるカナダ・ケベック州の鉱山にて大規模なストライキが発生し、原料費が高騰するなど、生産活動にマイナス影響をもたらす要因が複数重なった時期でもある。因果関係は複合的であったと捉える必要があり、日本の実質経済成長率から見ても、1970年代前半は乱高下しており不安定な期間にある。75年からの成長率はバブル景気に至るまで（87年まで）2.8～5%台にあった¹¹。むしろ1980年代半ばまでの石綿糸・布の出荷量統計は経済成長のプラス傾向の中で好況であった。

3.2.4. 1970年代の法制度のパターナリズム性の実効性

それでは法規制の明文化によるパターナリズム性の強化にも関わらず実効性が想定通りに作用したとは明確に捉えられないのは何故か、考察する必要がある。その要因として改めて検討すべきは、デフォルト・ルールであるパターナリズム性の状態であり、特に法制度実施の監督指導体制が目的に即して設定され機能していなければ法規制は有名無実化してしまう可能性が高まる。この点について、大阪泉南地域の事例で見ると、アスベスト工場に対して、特化則の義務的条件設定を形式的に遵守させるだけでも困難であったことが確認されている。過去に整理して記述した内容であるが以下に再掲する。

「(1970年代の規制強化後の話として) ただし、それ

でも中小零細企業の多い泉南地域では防じん対策は立ち遅れていた。当時の大阪府の公害室の所属で泉南地域を担当した吉田誠宏によると、アスベスト工場での防じん対策の基本的内容は集じん機の設置であったが、その分の設備投資およびその運転費用（電気代）が必要となり、泉南地域で大多数を占める資金の乏しい小規模な工場ではその導入に抵抗が強く、労働基準監督署はやむなく、せめて労働環境での粉じん濃度の軽減のために工場の窓を空けて換気するように指導していた状況にあった。そのため、周辺住民から粉じんに関する苦情（特にアスベストであることを言及したものではなく、単なる綿状の埃として）が公害室の方に寄せられ、1975年頃に実際に現地を訪れてみるとアスベスト工場によるものだということが判明し、労働基準監督署と協力体制を取る形で集じん機を設置させるための行政指導を行った。対象とした83の工場に対して、立ち入り調査および集じん機の設置の指導を繰り返し行い、工場側からの強い反発を受けつつも最終的には全ての工場に集じん機の設置を行わせた。この経緯において、石綿紡織工業協同組合との交渉を重ね、組合が公害対策をリードする旨の取り決めを得たのだが、その公害対策による経費の上乗せによる生産加工賃の値上げについて、納品先企業が数年間は認めなかったとのことである¹²。この大阪府による集じん機設置の行政指導は、公害対策としてアスベスト問題を取り扱ったことに先進性があるのだが、あくまで1971年の大阪府の公害防止条例における石綿の敷地境界基準を遵守させるという目的であり、当時の測定等にかかる技術的限界や現在に比べてのアスベストについての情報・認識の不足もあり、集じん機の設置という目標に留まっていた。つまり、アスベストの使用を前提とした企業活動を制約するものではなく、アスベスト災害対策としては限界があった。」¹³

この泉南地域の実態において制度設計や監督指導体制の問題からパターンリズム性の弱かった事実を示す内容が含まれている。

第一に、特化則の監督権限を持って指導に当たる労基署が、規制対象側の事情を酌量して法規制通りの遵守は困難として、わずかな指導に留めていたことである。これは現場に当たる労基署に全面的な責任がある問題ではなく、特に資金力に乏しい中小企業に公衆衛生・環境対策を取らせようとするのであるから、そもそもの法整備段階における規制対象者の法令遵守の実行可能性が

十分に勘案されていなかったということである。そのことによって、現場の監督者が法規制を遵守させるために強く指導することを難しくしたものと考えられる。

第二に、労働安全衛生という特定分野のみの規制・監督しか取られなかったことで、バランスを欠いて歪みが生じてしまったのであり、本件でも労働衛生対策によって一般環境の悪化を引き起こした形である。労働安全衛生における労働環境と周辺の一般環境は、敷地で区切られているだけで一続きの環境である。労働環境を対象とする法規制においては少なくとも一般環境の法規制と整合性を取る必要があることを明示している。完全なものであったとはいえなくとも、当時の大阪府の環境対策側も加わっての行政指導を行ったことで監督指導体制が補完され、形式的な義務を履行させるに至ったことは正にこのことの実践例である。

第三に、産業構造や経済取引での公正さを射程に入れての監督指導体制が求められるものであったことである。義務的条件設定に対応しての集じん機の設置等による固定費の増加は、経済取引の循環において容易に内部化しないものである。アスベスト災害の予防という大きな目標や法規制上での代替化推進に照らしてもアスベスト産業の縮小・終了が望ましいものであり、先に挙げたようにパターンリズム性の強化＝取引費用（固定費）の増加＝製品価格の値上がり＝製品需要の減少というメカニズムで作用すべきであった。しかし、産業側（特にアスベスト製品の需要者）の強い反発により固定費の増加は阻害された形である。そのしわ寄せは大阪泉南地域のアスベスト企業や労働者の収益減少による金銭的負担もしくは防じん対策費用の節約を招くことになり、適切に防じん対策が遂行されにくければそれだけアスベスト対策の実効性も減じ、健康被害の予防も難しくなってしまう。

以上を総すると、当時者の対策実行可能性を担保する経済政策と、政策対象への分野横断的・学際的な制度設計の2点の重要性が見出される。

3.2.5. 1980年代の環境政策の強化による実効性への作用

制度設計に関わる環境政策とのバランスの重要性については、その後の規制と産業の動向からも実証的に捉えられる。3.2.1で触れたように、1980年代後半にもアスベスト問題の社会問題化も背景にありつつ、1989年の大気汚染防止法改正においてアスベスト対策が含ま

れることになり、アスベスト製品工場を対象としての敷地境界基準（アスベスト繊維 10 本/リットル）の監視でもってアスベスト大気汚染を取り締まる内容である。これには社会情勢だけでなく、当時の環境庁による対策動向やモニタリング調査を受けてのものである。当時の環境庁の動向をトレースしておく、1985 年度から「アスベストに関する環境濃度の長期的なモニタリング事業を行うこととするとともに、関係省庁等に対しても、未然防止の観点からアスベストの環境大気中への排出の抑制等についての配慮方の依頼」を行ったとしており、大気汚染防止法改正の前段階から指導や規制強化の動向を示している¹⁴。環境庁では 1975 年より石綿製品（注 4 で示したように紡織製品と捉えられる）工場周辺の大気環境調査を行っており、当初は低い検出結果が続いていたが、1985 年度調査では最高濃度 44.23 本/リットルが検出される地点があり、1987 年度調査では最高値 378 本/リットルであり、大気環境対策の必要性を喚起する結果が続いたことが法改正の根拠ともなった¹⁵。この 10 本/リットルの基準は、現在では一般大気環境としては非常に緩い基準と考えられるものであるが、当初の対象が石綿製品工場であったことと関係していると捉えられる。石綿製品、特にアスベスト繊維を紡いで製造する石綿糸・布などはアスベストそのものに近く、製品中におけるアスベスト含有率も高い¹⁶。必然的に工場内で扱う原材料中のアスベストの比率も大きいため、それだけ職場環境および周辺環境において高濃度の粉じんが発生しやすいことになる。つまり、特に高濃度のアスベスト汚染の発生源に焦点を絞っての規制であり、それに応じての基準だったと解釈される。当時の環境庁資料では建築物へのアスベスト使用の問題も取り上げているが、やはりここで特に問題とされている汚染発生源は石綿製品工場であり、それらが限定的・集中的に規制を受けることになる。

社会情勢や法規制、それに労働衛生と大気環境の両者の連動的な規制によるパターンリズム性の強まりによって、ようやく日本のアスベスト政策の実効性は、石綿紡織整品のような特に高濃度の粉じんを引き起こす取扱い現場について、一定作用したものと考えられる。ただし、アスベスト産業史における末期であり、全体での実効性の作用は弱いものだったであろう。

3.2.6. アスベスト産業の当事者らの行動分析に向けて

これまでのパターンリズム性をめぐる議論は、災害対策のような遵守すべき真（あるいはある時点で最善）なる目標の認識とそれによって醸成される規範に基づいての、外部からの当事者行動への干渉について扱うものであった。それと対となるもう一つの論点として、社会的災害を予防するため確実に求められる行動をする上で、アスベスト産業の経営者・労働者・周辺住民（本対象事例での主な当事者）らが内発的にそれを選択・実行しうる能力（判断力・経済力等）を有して実践可能であるか、を集団行動の視点を念頭において追求することが本論での次の展望である。ここではその先鞭として、大阪泉南地域でのアスベスト産業の労働者らの置かれている構造的状況について整理しておく。これは（上）で整理した政策的含意における「所属集団による行動・選択基準の規定」に該当しよう。被害発生要因についての議論において、以前にアスベスト産業労働についての構造的状況に関する具体的な検討をすでに行っており、その要旨は次の通りである¹⁷。

①下請け構造

アスベスト産業自体が日本の産業構造全体における重化学工業や建設業といった主要かつ資本規模の大きい企業活動にとっての資材を提供する存在であり、下請け産業としての傾向を持っている。そのアスベスト産業の中でも、特に泉南地域で生産されていた「石綿糸・布」は石綿製品の中でも一次産品的存在である。つまり、泉南地域のアスベスト産業は「下請け・孫請け産業の中の下請け・孫請け」という立場にあった。原料アスベストを製品として加工する作業は特に粉じんばく露を受けやすい作業であり、それを予防するための対策費用も高まることになる。そこを資本力に乏しく、取引関係上弱い立場にある中小零細企業が担うとなれば、対策費用を捻出するのはより困難であり、かつ危険性の高い生産活動を押し付けられやすく、健康被害を増加・深刻化させてしまう結果となろう。

②差別的構造

太平洋戦争後、石綿紡織業の活発化の兆しのなかで、新規参入の容易さから在日韓国朝鮮人が売りに出された機械を購入しての石綿紡織工場を開業することが目立った¹⁸。そもそも戦中の時点からアスベスト産業の

労働者に日本人以外のアジアの外国人が混じっている様子が確認されている。1937～1940年の内務省調査の報告書では、明らかに朝鮮や中国等のアジア諸国の出身と思われる氏名が多数確認できる¹⁹。これらの人々が戦後、技術を活かして独立したということも想定されるが、こういった状況により、「戦後この地で起業した石綿業者に在日コリアンが多いことは周知の事実」としてアスベスト工場の労働者に対する差別的な地域の認識が生まれてくることになる。また近くの被差別部落や地方からの出稼ぎ労働者も多かったとも言われており、そういった社会的・経済的弱者の多いアスベスト工場の労働者に対する差別的視点により被害を覆い隠し、見えにくくしていたのではないかと指摘されている²⁰。

③アスベスト産業労働についての認識

アスベスト工場に勤める労働者は肺の病気（結核等の診断）にかかりやすいといったことや、単純に粉じんの多い労働環境で過酷な仕事というイメージから、アスベスト産業労働を蔑む認識が古くから泉南地域にはあった。子供を叱る時の決まり文句の一つに「石綿工場に働きに出す」があったほどである²¹。つまりアスベスト産業は泉南地域において就労したくない職業という認識が存在していた。このような地域における差別的認識を伴った泉南地域のアスベスト産業は、アスベストの有害性が顕在化し有用性と対立する段階においても、地域内の近隣住民であっても有害性の側面への注意をあまり払わないことにつながる。

①の下請け構造に起因する問題については先述の3.2.4での経済取引の循環における固定費増加の困難さの議論に集約されよう。さらに規制の機運が高まる1985年以降の大阪での「石綿糸・布」のシェア率の高まりは、同地域にアスベスト災害リスクの高い生産活動が集約される動向を示している。②と③については、地域社会の認識においてアスベスト産業の労働者に対して、共同体を一緒に担う構成員というよりも地域内に存在している「他者」として捉える意識を生みやすく、その人たちの健康被害についての関心も低くなるものと想定される。そうであれば、地域社会における「健康被害の予防＝社会的費用の減減」による社会的便益の向上ということの価値も評価されなくなってしまう、社会共有課題とは扱われ難くなる。つまり、アスベスト産業の

経営者・労働者に向けて、周辺の人たちが災害対策を促すように干渉することもほとんどなかったであろう²²。アスベスト災害に対する地域集団における行動・選択基準はこのような状態にあり、内生的に災害対策・健康被害回避を行動・選択する上での条件は厳しかったものと考えられる。

おわりに

本論文では（上）での理論的考察を受けての、実際の日本のアスベスト政策での対策実効性の検討を行ったものである。そこで着目したのが法制度・社会情勢におけるパターンリズム性であり、その強弱およびその作用の状態から実効性の状態の検討を行った。日本では1960年や1970年代にアスベスト対策の法規制の導入を行ってきていたが、労働安全衛生の法規制のみで組みまれてバランス性を欠いており、経済循環・製品取引において考慮すべき諸要素の包摂も不十分であり、実効性の乏しいものであった。その後の環境政策でのアスベスト対策の取り組み・強化も加わることで、その実効性が高まりうることが確認された。しかし一方で、大阪泉南地域のように中小企業で資金力の乏しいアスベスト工場事業者では、産業構造での下請け関係や地域内での差別的構造などの個別的要因を勘案して、経済政策を含むより網羅的な強い介入がないと対策の実施が困難であり、実効性は著しく乏しかったものと考えられる。

最後の節における当事者らの行動分析については、さらに具体的な実態を踏まえた上で内面性や行動心理を考察していく必要がある。ただし、ここでは記した通りにその展望に向けての先鞭に留まるものとした。併せて、（上）において予告していた社会的費用と便益を巡る言及や制度経済学の議論も含めて、これは今後の課題として残すものであるが、この理由は前編論文の続きとして、2017年度中には発信すると予告していた本論文が遅れた事情とも重なっている。一つは成果として独立させたデータベースのひとまずの総括²³が正にそうであるが、アスベスト産業のようなマイナーな存在には、研究調査の出発時点において完成された統計資料の類はなく、自らで構築する必要があったことにある。さらには、関連性の低い資料であってもそれらを蓄積して類推せざるをえない部分も多く、時間の必要性が絶えず膨らむものとなった。現時点での総括として本論文のとり

まとめに取り組んだものであるが、現状のデータにて当事者行動についての議論を構築するには微細な論証が必要となり、当初の上下での論文構成では包括しきれず半端な内容にならざるを得ないことから、政策実効性とパターナリズム性をめぐる議論に集中して、一定の完遂を果たす内容とした次第である。もう一つは、調査研究活動による知見の蓄積によって、前編論文の行動選択理論の視野が進展していることにある。特にリスクコミュニケーションを講じた際には行動経済学の分析ツール（プロスペクト理論や心理的割引率等）によるアスベスト災害研究での考察を行っており、（上）で展開した行動分析についての理論的考察を拡張するものである²⁴。このように絶えざる研究発展の有機的連関の一過程として本論文はここでよし、未完了な課題についての高度化した議論構築に取り組む展望である。

付記

本研究は JSPS 科研費 JP16K16242（平成 28 年度若手研究 B、研究代表者：南慎二郎）の助成を受けたものです。

注

- ¹ 前編論文は 2017 年の同紀要に掲載された。
南慎二郎「社会的災害対策の実効性と当事者行動の制度経済学的分析（上）ーリバタリアン・パターナリズムと社会的秩序ー」『政策科学』25 巻 1 号、2017 年、73～84 ページ。
- ² 社会的費用と社会的便益の視点とその探究については、南慎二郎「ロシアのアスベスト産業の実態・特徴と地域経済を巡る課題ー社会的費用と社会的便益の検討を軸としたアスベスト災害予防の公共政策ー」（『別冊政策科学』アスベスト特集号 2017 年度版、2017 年、131～170 ページ）の I で詳細に論じている。
- ³ 過去にまとめた成果物としては次のものが挙げられる。
南慎二郎「アスベスト産業の展開と労働災害の発生ー大阪府におけるアスベスト産業を中心にー」『別冊政策科学』アスベスト問題特集号、2008 年、145～165 ページ。
中皮腫・じん肺・アスベストセンター編『アスベスト禍はなぜ広がったのかー日本の石綿産業の歴史と国の関与』日本評論社、2009 年、2 章および 5 章。
- ⁴ 一般名詞としてアスベストは日本語で石綿（いしわた・せきめん）とも言うが、基本的に本文中ではアスベストで統一している。ただしこの箇所のように通例に則して石綿の表記を用いている場合がある。アスベスト産業界の通例として、アスベスト繊維から糸を紡いで製品化する紡織製品の系統を「石綿製品」もしくは「石綿紡織製品」と呼称され、アスベスト繊維を直接セメントに混入して建材等に成型する製品の系統を「石綿セメント製品」と呼称されており、文中でもこの表記に準じている。
- ⁵ 捕捉されているのはあくまで何かしらの資料（細かなレベルでは電話帳）に掲載された工場であり、それら資料でも捕捉されていない内職レベルでの家内工業が他にも存在していた可能性がある。なお、このデータベースについては次のディスカッションペーパーを参照。南慎二郎「地域産業の実態解明を目的としたデータベース作成とその方法論ー経年の統計的資料・地図情報を用いた歴史的把握ー」RPSPD ディスカッションペーパー、立命館大学政策科学会、2019 年 5 月。
- ⁶ 日本のアスベスト消費量全体では 1990 年前後も大きなピークにあるが、これはバブル景気を背景とした建設需要の高まりから、石綿セメント製品の需要が中心であり、後述の 3.2.5 の通り規制の差異があり、石綿紡織製品の減少傾向と対称的である。
- ⁷ ミルの自由についての原理は、『自由論』第 1 章に含まれる「この論文の目的は（The object of this Essay is）…」（塩尻・木村訳、24 ページ）の一節から取られており、一般的に「危害原理」と一言で扱われている（「原理＝他人への害の防止」の 1 点のみの解釈）ものである。しかし、筆者は、干渉・自己防衛原理と権力行使・危害原理とでも言いうる 2 つの原理を示しているものと解釈している。この一節において、自由の原理の「唯一の目的」（と日本語に訳出されうる原文で塩尻・

木村訳も早坂訳もそのようになっている）を述べる文が連続して並び、目的として二つの項目が続けて登場する。塩尻・木村訳から引くと「人類がその成員のいずれか一人の行動の自由に、個人的にせよ集団的にせよ、干渉することが、むしろ正当な根拠をもつとされる唯一の目的は、自己防衛（self-protection）である」にすぐ続いて「彼の意志に反して権力を行使しても正当とされるための唯一の目的は、他の成員に及ぶ害の防止にある」と記される（24 ページ）。そのため、前者（自己防衛）の内容をより具体的に言い替えたように見える後者（他人への害の防止）に、原理の目的が集約されると解釈されうるものであり、一般的にもそのように扱われているものと見受けられる。ただし、この二つの文の繋がりについては明確な接続の語句がないために曖昧さが残り、解釈が分かれやすいものでもある。早坂訳では二つの文のつなぎに「すなわち、」と一般的解釈的に訳出しているが、塩尻・木村訳では「また、」として個々に独立した文として訳出している。筆者は後者の解釈側にあるが、それは原文との照合からも補強されうる。なぜなら、前後どちらの文でも日本語では「唯一の目的」と訳出されうる語句が用いられているが、異なる表現が用いられている。前者（自己防衛）の文での「唯一の目的」は“the sole end”であり、後者（他人への害の防止）の文での「唯一の目的」は“the only purpose”であり、単にリダンダントな表現を避けたとするにはニュアンスが大きく異なる。語句に即して解釈すれば、社会が人の自由へ干渉することによって最終的に求められるべき唯一の目標は人類（mankind）の自己防衛であり、実際に権力を行使する際にそれが正当化されうる唯一の目的は他人への害の防止である、となろう。そして、この節のすぐ次の段落で「この諸説を、諸々の能力の成熟している人々にだけ適用するつもりである」（塩尻・木村訳、25 ページ）とあるように、ミルの議論の対象となっている人間は成熟した理想的で合理的な個人像であり、そうであれば干渉はゼロでも論理上は問題ない。逆に言えば理想的人間像との乖離に応じて現実での干渉（ミルに即せばあくまで強制ではない）が正当化されることになる。つまり、（未熟であったり聡明さに欠けて身勝手な行動をとったりする）個人の自由委ねることで不利益が発生することが明確な場合には、人類社会（当然ながら最小単位は個人である）の自己防衛のために干渉が求められるという、危害原理とは別のもう一つの原理、社会発展に寄与する人間へと方向付けるための介入の原理をミルは論じているということである。このことはミルの他の議論を見ても整合的なものであり、『自由論』の中でも第4章で、当人の思慮分別等の状態を原因として他人を不快にする人について「われわれは、彼を処罰しようなどと思うかわりに、むしろ、彼の行状のもたらす傾向のある諸々の害悪をいかにして回避し、また、いかにして矯正しうるかを、彼に示すことによって、彼の刑罰を軽減しようとするべきであろう」（塩尻・木村訳、160 ページ）と、当人の自己防衛を促して損失を減ずる（効

用を高める）ためゆえに（この文節においては強権の介入には否定的で、あくまで当人の自由な意志判断に働きかけるべきというニュアンスであるが）干渉することを容認している。災害の予防・回避という本論の議論に直結する文脈では、第5章で「もしも官吏または他の何びとかが、危険であるとわかっている橋を渡ろうとする人を認め（引用者注：原文は“saw”（見た）であり、承認の意味ではない）、しかもその人に危険を知らせる余裕がない場合、その人を捕らえて引戻したとしても、けっしてその人の自由に対する真の侵害とはならないだろう。なぜならば、自由とは己れの欲するところを為すことにあって、その人は河に墮落することを欲していないからである」（塩尻・木村訳、193～194 ページ）と、一見して当人の損益にしか関わらないようなことであっても、現実性や根拠が明確な場合の愚かしい行為に対する強権の介入は当然のこととして記している。確かにミルは『自由論』の全体を通じて、政府権力による因習的・絶対的価値観による専制的な強制を批判しているのだが、決して危害原理に適う以外には社会や政府は全く個人の自由干渉してはならない、とだけ主張しているものではなく、『自由論』の最後の一節においても「政府は、個人の努力と発展とを阻害することなく、これを助成した刺戟するような種類の積極性については、どれほどあっても、多過ぎるなどということはけっしてないのである」（塩尻・木村訳、228～229 ページ）と個人の能力発揮や効用の改善について政府が後押しすること自体を積極的に扱っている。また、『自由論』から2年後の1861年に著された『代議制統治論』においては、統治の文脈において自由についての二つの原理に対応する形で論じられる一節が次のようにある。「未開国民は、…文明化した統治は、かれらにとって真に有益であるには、かなりの程度専制的であること、…かれらの行為に力づくの抑制を大量に課する統治であることが、必要とされるであろう。また、害悪をなす人びとの抑圧について、法律と公共的諸権威に積極的に協力しようとししない国民は、制限された条件付きの自由以上のものには適していないと、みなされなければならない」（水田訳、22～23 ページ）。

J.S. ミル（塩尻公明・木村健康訳）『自由論』岩波文庫、1971年。

J.S. ミル（早坂忠訳）「自由論」『世界の名著 33 ベンサム J.S. ミル』中央公論社、1967年、211～348 ページ。

J.S. ミル（水田洋訳）『代議制統治論』岩波文庫、1997年。

⁸ この点については以前の論文にて明確にしている。また当時の状況については特に瀬良の記述が参考になる。

南慎二郎、前掲論文、2008年、162 ページ。

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、88～96 ページ。

⁹ 一例として、1982年時点の資料によると、労働安全衛生法の第七章「健康管理」が特化則の主な目的内容と結びついており、特に第六十五条の5「都道府県労働基準局長は、作業

環境の改善により労働者の健康を保持する必要があると認めるときは、…労働省令で定めるところにより、事業者に対し作業環境測定の実施その他必要な事項を指示することができる」に包摂されている。そしてこの項目に違反した場合は30万円以下の罰金と定められている。

労働省安全衛生部編『昭和57年4月20日現在 労働安全衛生法実務便覧』労働法令実務センター、1982年、99～101ページ。

なお、正確な金額や違反対象となる項目に関する実態については詳細な確認と記述が必要になるので、これ以上の説明は本論文ではなく今後の作業としたい。

¹⁰ これは経済理論上での推論であり、前編論文の図1（南、2017、76ページ）を巡る考察と関連している。

なお、本論ではアスベスト製造業に焦点を合わせているので特に問題として論じないが、基本的にこれらの規則・通達で実質的に対象となっているのはアスベスト製品工場であり、建設業については屋外作業としてこれらの義務的条件設定の対象外であり、その後の（1990年前後をピークとした）建材を主としたアスベストの生産・流通・消費の増大を阻止できなかった点では、1970年代のアスベスト規制の意義は極めて限定的である。

¹¹ 経済成長率の統計は内閣府資料による。内閣府『平成30年度 年次経済財政報告』2018年、373ページ。

¹² 2006年3月11日に実施した元大阪府職員の吉田誠宏氏へのヒヤリングおよび、同氏の論文による。吉田誠宏「アスベスト問題が提起する地球温暖化対策への対応」第六回環境技術学会研究発表会発表論文、2006年9月15日。

¹³ この記述は拙稿の前掲論文（南、2008年）をベースにした博士学位請求論文の第4章において書き起こした内容である。他の公表論文に比べて閲覧しにくい状態にあるので参照の注ではなく再掲とした。

南慎二郎「アスベスト産業の展開と石綿健康被害」博士学位請求論文（立命館大学）、2010年、90ページ。

¹⁴ 環境庁大気保全局大気規制課監修『アスベスト排出抑制マニュアル増補版』ぎょうせい、1987年、巻頭の「刊行にあたって」（増補版ではない1985年の最初の刊行時のもの）。

¹⁵ 環境省『石綿（アスベスト）問題に関する環境省の過去の対応について - 検証結果報告 -』2005年8月。

¹⁶ 当時の環境庁資料においても、石綿糸と石綿布はどちらもアスベスト含有率80～100%と把握されている。同上、23ページ。

¹⁷ この内容についても、拙稿の前掲論文（南、2008年）をベースにした博士学位請求論文の第4章において書き起こした内容である。南慎二郎、前掲博士学位請求論文、2010年、93～96ページ。

¹⁸ 大阪じん肺アスベスト弁護団、泉南地域の石綿被害と市民の会、『アスベスト惨禍を国に問う』かもがわ出版、2009年、46～47ページ。

¹⁹ 保険院社会保険局健康保険相談所『アスベスト工場に於ける石綿肺の発生状況に関する調査研究』1940年。中皮腫・じん肺・アスベストセンター編、前掲書、2009年、154ページ。

²⁰ 大阪じん肺アスベスト弁護団、泉南地域の石綿被害と市民の会、前掲書、2009年、76～78ページ。

²¹ 同上書、77ページ。

²² 逆の側面からそのことを示す事例として、大阪泉南地域において地域内の開業医だった梶本政治医師（1913～94）は、アスベスト産業が全盛だったころにアスベストの危険性を訴えて対策を取るよう工場に働きかける活動を独自に行っていたが、地域内では変人扱いされていたという。端的にそのことを記す資料として、次の新聞記事参照。「石綿の危険性訴え続けた開業医の記念館 大阪・泉南市に」『毎日新聞』（地方版大阪）2019年5月6日。

²³ 南慎二郎、前掲ディスカッションペーパー、2019年。

²⁴ 森裕之・南慎二郎「アスベスト災害とリスクコミュニケーション」『政策科学』26巻1号、2018年、35～46ページ。