

石綿健康被害救済制度をめぐる喫緊の課題と展望について

おがさわら さとし
小笠原 聡

環境省 大臣官房 環境保健部 環境保健企画管理課
石綿健康被害対策室

1. はじめに（制度設立の経緯）

石綿は、丈夫で変化しにくい繊維であり、安価でありつつ、熱、摩擦、酸及びアルカリに強いことから、建材や自動車をはじめ、日常の多岐にわたる製品に用いられてきた。

しかし、石綿に発がん性が認められたことから、政府は昭和50年に使用の部分的規制を開始し、段階を経て平成24年には新たな石綿製品の製造・使用等を全面禁止するに至り、かつて「奇跡の鉱物」と呼ばれた石綿は、長い期間を経て重篤な病状を発症することから、やがて「静かな時限爆弾」と呼ばれるようになる。

こうした時流の変化のなか、平成17年6月に(株)クボタが兵庫県尼崎市の旧神崎工場周辺住民が中皮腫に罹患していることを公表したことを契機とする一連の「クボタショック」により、石綿による健康被害が社会問題となった。

上記の社会問題に対処すべく、平成17年7月以降、政府において複数回にわたり関係閣僚会合（「アスベスト問題に関する関係閣僚による会合」）が開催され、同年12月に「アスベスト問題に係る総合対策」が取りまとめられた。これにより、既存の法

律（労災制度等）で救済されない被害者を隙間なく救済すべく、環境省及び厚生労働省の連携のもと、平成18年に「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年法律第4号）が公布・施行された。

一般的に、健康被害に関しては、原因者が被害者に対して損害賠償を行い、民事上の解決が図られるべきである。

しかし、「石綿へのばく露から発症までの潜伏期間が30～40年と非常に長期にわたること」「石綿は建築物や自動車など極めて広範な分野で用いられてきたこと」から、①被害者の石綿へのばく露に係る事実の確認、疾病と石綿の飛散との個別の因果関係を立証することは極めて困難である。

また、

②石綿へのばく露による疾病は重篤であり予後が悪く、発症から大体1～2年で死亡するケースがほとんどである。

上記2点に鑑み、民事法による解決に委ねるのではなく、「石綿の使用による恩恵を享受してきた社会全体で、被害者の経済的負担を軽減する」という趣旨で国が制度を整備し、（ばく露経路を特定することなく）石綿の吸入による指定疾病に罹患していれば認定の対象とし、（補償を図るのではなく）

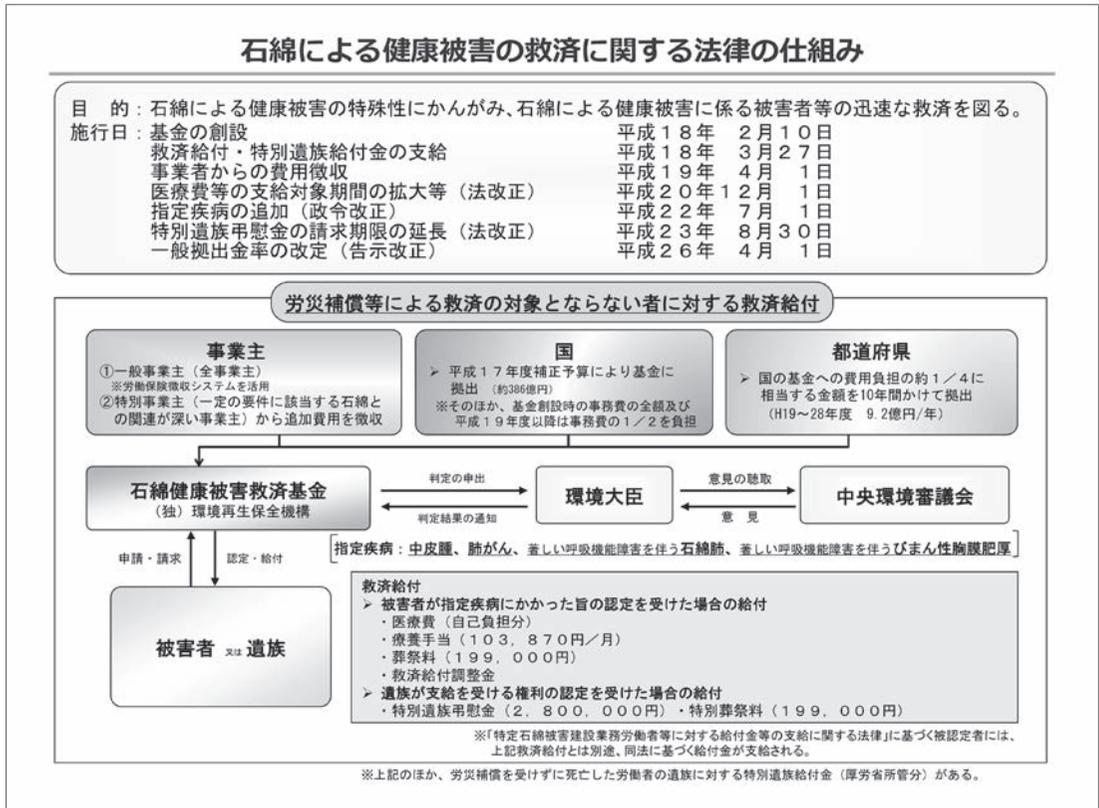


図1 石綿健康被害救済制度の概要

見舞金的な支給を行うことにより、幅広い被害者の迅速な救済を図ったのである。

本年をもって、石綿健康被害救済制度の施行から15年が経つ。時の経過とともに、制度も変わり続けてきた。

令和に入り、石綿健康被害救済制度を取り巻く状況に、二つの大きな変化が生じている。一方は、パンデミックを引き起こし現在も猛威を振るう新型コロナウイルス感染症であり、他方は、建設アスベスト訴訟に係る最高裁判所の判決である。

これまで、石綿健康被害救済制度については、創設時の制度解説¹⁾や10年史²⁾等は執筆されてきたが、管見の限りでは、令和における社会情勢の変動を踏まえて制度を論じたものはない。本稿では、これまでの改正の歩みを踏まえて最新の石綿健康被害救済制度の内容を確認するとともに、令

和に入り我が国が直面する課題を踏まえた石綿健康被害救済制度における取り組み、そしてこれからの歩みについて展望を描きたい。

2. 制度の内容及び変遷（図1）

2.1 救済給付の対象

対象となる疾病は、以下の4種である。

- 中皮腫
- 肺がん（原発性肺がん）
- 著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺
- 著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚

救済給付は、労働者災害補償保険法等既存の災害補償制度では救済の対象とならな

い被害者を対象としており、当該被害者は、上記の疾病にかかった旨の認定を(独)環境再生保全機構(以下「機構」という。)から受けることにより、受給が可能となる。認定の有効期間は5年であり、必要が認められれば更新も可能である。

制度創設時は、迅速な施行による救済を図るべく、対象は中皮腫及び肺がんの2種のみとしていたが、後の医学的知見の更新³⁾を踏まえ平成22年に政令改正⁴⁾を行い、対象に著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺及び著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚を追加している。

また、機構は医学的判定を要する事項に関し、原則環境大臣に判定を申し出ることとなっており⁵⁾、医学的判定の考え方については、平成18年3月の中央環境審議会の答申⁶⁾を踏まえ、同年6月に同審議会石綿健康被害判定部会の小委員会が、医学的資料の提出における留意事項⁷⁾をとりまとめている。当該留意事項については、医学的知見の更新を踏まえ7回にわたり改訂を重ねており、例えば、平成25年には肺がん及び著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚について見直し、肺がんの認定対象となる医学的所見を追加するとともに、著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚の判定基準の一つであった肥厚の厚さ要件を廃止した⁸⁾。

最新の改訂⁹⁾は、令和2年12月25日になされている。

2.2 救済給付の内容

救済給付は、以下の給付項目から構成される。

- 医療費(自己負担分)
- 療養手当(10万3,870円/月)
- 葬祭料(19万9,000円)
- 特別遺族弔慰金(280万円)
- 特別葬祭料(19万9,000円)
- 救済給付調整金

社会保障的な考え方に基づく見舞金的給付であることを踏まえ、医療費、療養手当及び葬祭料を支給することとしている。

特別遺族弔慰金及び特別葬祭料は、制度導入前に死亡した被害者である「施行前死亡者」の遺族に対して、国が特別に弔意を表明して給付する項目として創設されたが、平成20年の法改正¹⁰⁾により、制度施行後に死亡した「未申請死亡者」の遺族についても新たに当該給付の対象とするとされた。同改正は、救済対象者の範囲の拡大に加えて、救済対象期間についても拡長を図っており、指定疾病にかかった旨の認定は、同改正前は「申請日」から効力を生じていたが、同改正により、当該認定に係る指定疾病の「療養開始日」にまで効力が遡って生ずることとされた¹¹⁾。

また、特別遺族弔慰金及び特別葬祭料の請求期限については、二度の法改正(平成20年¹²⁾及び平成23年¹³⁾)により期限が延長されている。

なお、労災補償を受けずに亡くなった労働者の遺族に対する救済措置として、救済給付とは異なる形で、別途特別遺族給付金が設けられている(厚生労働省所管)。

2.3 救済給付の経費

救済給付の経費に充てるべく、石綿健康被害救済基金が機構に設けられており、基金の財源構成は、以下の4種に大別される。

- 政府拠出金(制度創設時に国が約386億円を拠出)
- 地方公共団体拠出金(都道府県が平成19~28年度において計92億円を拠出)
- 一般拠出金(全事業主から毎年徴収)
- 特別拠出金(一定の要件を満たす石綿と関連が深い事業主から毎年徴収)

事業者に関する費用負担の考え方としては、いわゆる「二階建て方式」を採用している。

具体的には、

- 健康被害の個別的な因果関係の立証は困難であるものの、すべての事業者が事業活動を通じて直接的あるいは間接的に石綿の使用による経済的利得を受けていたこと

——に着目し、労働者を使用する事業主から一般拠出金を徴収するとともに、

- 石綿を大量に取り扱い、その飛散の危険性を高めるような事業活動を行っていたと認められる者（特別事業主）については、より大きな責任を負うべきと考えられること

——を踏まえ、特別事業主からは一般拠出金に加えて特別拠出金をも徴収することとしている。

なお、石綿健康被害救済基金の収支の均衡を踏まえた拠出のあり方については随時検討を行っており、平成26年には告示改正¹⁴⁾を行い、一般拠出金の率を1000分の0.05から0.02へと引き下げている。

3. 制度運用に係る喫緊の課題と展望

以下、令和に入り石綿健康被害救済制度が直面している主要な二つの課題について述べる。

3.1 新型コロナウイルス感染症による影響

世界で蔓延する新型コロナウイルスは、現時点で世界全体の約500万人を死に至らしめる¹⁵⁾とともに、我々の社会活動を激変させた。

未知のウイルスが流行する状況において、感染リスクを低減させるべく人と人との接触機会を断つことは、新規感染症対策の基礎である。こうして、飲食店の営業自粛要請やイベントの開催自粛要請とともに、政府において開催される審議会についても、対面での開催は原則として控えることとなり、石綿健康被害救済制度にも影響

を及ぼすこととなった。

石綿健康被害判定小委員会は、石綿による健康被害の救済に係る医学的判定の調査審議を行う、石綿健康被害救済制度の中核を担う委員会である。当該小委員会は、石綿健康被害判定部会から環境保健部会に統合された翌月（平成25年2月）から令和2年2月に至るまで毎月必ず対面で開催され、審議を着実に進めてきた。

当該小委員会においても、上述した新型コロナウイルス感染症の影響を受け、対面での開催を控えることが求められたが、審議は医学的資料の検鏡等の作業を伴うものであるため、オンライン会議に移行することは容易ではない。そのため、令和2年3月から5月まで開催を断念せざるを得ず、令和2年6月以降はオンラインと対面とを組み合わせる形で審議を再開しているものの、3か月分の案件が溜まり、これまで滞留することのなかった未審議案件が一時期には約500件に上るなど、審議の進行に支障をきたすこととなった。

当室は上記の問題に対応すべく、小委員会の下に設けられている審査分科会の開催回数を増やすなど審議会の運営に最優先で取り組むとともに、ICT化を強力に推進し、未審議案件の解消に鋭意取り組んでいるところである。

ICT化の例を挙げれば、現在一部対面で実施している医学的資料等の検鏡についても、バーチャルスライドシステム等のシステムを構築することにより会議を完全にオンラインで開催できるよう、令和4年度運用開始を目指して包括的なICT化についてシステム業者・機構と調整を進めているところである。

審議の迅速化が、被害者の迅速な救済につながることは言を俟たない。今後もより一層のICT化の推進が求められるところであり、関係各所と連携しながら邁進していく。

3.2 建設アスベスト訴訟による影響

いわゆる建設アスベスト訴訟とは、建設業に従事していた元労働者らが、石綿粉じんばく露により健康被害を被ったのは、国が規制権限を適切に行使しなかったからである等として、国（厚生労働省・国土交通省）及び建材メーカーに損害賠償請求を行ったものである。

本年5月17日に最高裁判所が当該訴訟に関して下した国及び一定シェア以上の建材メーカーの賠償責任を認める判決¹⁶⁾等を受け、政府は責任を認め、原告団と基本合意書を締結した。さらに同年6月16日に議員立法である「特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律」（令和3年法律第74号）が公布され、公布後一年以内に施行されることとなっている。

建設アスベスト給付金制度の詳細については現在厚生労働省において検討中であり、当室はそれらに言及する立場にないが、当該判決により、

- 石綿健康被害が改めて世の中に広く周知されたこと
 - 建設アスベスト給付金制度は、精神的損害の賠償を目的としており、財産的損害への給付を目的とする石綿健康被害救済制度との間で併給調整は行われなため、両制度への申請が可能であること
- から、石綿健康被害救済制度への申請者数の増加が予想される。

上記の想定を踏まえれば、ICT化などの審議に関する体制強化を図ることに加え、被害者が複数の制度の存在を認知し、適切な制度にアクセスすることができるよう、広報を充実させることも重要である。

石綿健康被害救済制度の周知にあたっては、機構にも協力いただき、精力的に実施しているところである（写真1）。機構は、被害者からの申請等の受付をはじめ、被害



写真1 石綿健康被害救済制度周知用ポスター（機構作成）

者とのコミュニケーションを密にとり、制度運用において中核的な役割を担っている。機構との連携を強化することにより、制度運用のさらなる質の向上が期待される。

当室は、ICT化における機構との連携に加え、制度周知等においても関係各所との連携をより一層深め、一丸となって広報の充実化を図っていく。

4. おわりに

以上概観したとおり、石綿健康被害救済制度は、令和に入り新たな課題に直面している。

新型コロナウイルスの感染状況に係る今後の見通しや、最高裁判所の判決を踏まえた申請者数の今後の予測を正確に行うことは容易ではない。こうしたなかで、制度担当者としてなすべきことは、有事・平時を

問わず審議を着実に実施できる体制を整えること、また被害者を適切な制度へつなぐ努力を怠らないことである。

当室は、本稿で述べたとおり、審議の着実な実施、制度の周知等さらなる対応を図っていく所存である。

石綿による被害に苦しむ方々が、一日でも早く、そして一人でも多く救済されることを目指し、関係者の皆様に、引き続き石綿健康被害救済制度への御理解・御協力をお願い申し上げて、本稿の結びとしたい。

参考文献・注釈

- 1) 例えば、環境省環境保健部企画課石綿健康被害対策室、「特集・第164回国会主要成立法律 石綿による健康被害の救済に関する法律」、ジュリスト第1318号、p.57～61、平成18年
- 2) (独)環境再生保全機構、「石綿健康被害救済制度10年の記録 平成18年度～平成27年度(第2版)」、平成29年
- 3) 「石綿健康被害救済制度の在り方について(一次答申)『石綿健康被害救済制度における指定疾病に関する考え方について』」(平成22年5月中央環境審議会)
- 4) 石綿による健康被害の救済に関する法律施行令の一部を改正する政令(平成22年政令第142号)
- 5) 石綿による健康被害の救済に関する法律第10条第1項及び第24条第1項による。ただし、「石綿による健康被害の救済に関する法律の施行(救済給付の支給等関係)について(通知)」(令和3年3月3日付け環保企発第2103038号)に示された特定の場合において、機構は医学的判定を申し出ることなく認定等を行うことができる。
- 6) 「石綿による健康被害の救済における指定疾病に係る医学的判定に関する考え方について(答申)」(平成18年3月2日中央環境審議会)
- 7) 「医学的判定に係る資料に関する留意事項」(平成18年6月6日中央環境審議会石綿健康被害判定小委員会)
- 8) 「医学的判定に係る資料に関する留意事項」(平成25年6月18日中央環境審議会石綿健康被害判定小委員会)
- 9) 「医学的判定に関する留意事項」(令和2年12月25日中央環境審議会石綿健康被害判定小委員会)
- 10) 石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律(平成20年法律第77号)
- 11) 療養開始日が、申請日の3年前の日より前である場合には、申請日の3年前の日にまで効力が遡って生ずることとされた。
- 12) 石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律(平成20年法律第77号)
- 13) 石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律(平成23年法律第104号)
- 14) 石綿による健康被害の救済に関する法律第37条第1項の一般拠出金率の一部を改正する件(平成25年環境省告示第111号)
- 15) Our World in Data「Coronavirus (COVID-19) Deaths」
<https://ourworldindata.org/covid-deaths> [最終確認日：令和3年10月20日]
- 16) 最高裁判所平成30年(受)第1451号・第1452号令和3年5月17日第一小法廷判決及び最高裁判所平成31年(受)第495号令和3年5月17日第一小法廷判決