

石綿による健康被害救済をめぐる国会論議

～議員立法の石綿健康被害救済法改正案成立～

環境委員会調査室 すみ ともこ
角 智子

1. はじめに

第177回国会会期末の平成23年8月26日、「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」が成立した（平成23年8月30日公布・施行、法律第104号）。

石綿による健康被害の救済に関する法律（以下「石綿救済法」という。）は、石綿（アスベスト）¹による健康被害が社会問題となったいわゆるクボタ・ショックをきっかけに、既存の法律では救済されない被害者の「隙間のない」救済を目的に制定され、一部を除き、平成18年3月27日に施行されて5年が経過した。石綿救済法は、労災補償等による救済の対象とならない者に加え、死亡した労働者等の遺族に対する救済の受け皿になっているが、同法施行日以降に石綿関連疾病により死亡した労働者等の遺族については、同法の規定により救済の対象になっていなかったのに対し、救済に向けた対応はとられなかった。また、平成23年6月に環境大臣の諮問を受けて出された中央環境審議会（以下「中環審」という。）の答申では、現行法の救済給付の基本的な考え方を維持するほかないとされた。

本法は、このように政府による法改正の動きが見られない中で、被害者団体の要望を受けて、議員立法により成立したものである。

以下、法律案の提出の経緯や概要、国会における主な論議を紹介する。

2. 法律案提出の経緯

（1）今回の法改正に至るまでの経緯

石綿による健康被害は、ばく露から発症までの潜伏期間が数十年と長期にわたり²、さらに石綿が広範かつ大量に使用されていたことから³、健康被害に係る個々の原因者を特定することが困難であり、また発症後の予後が悪いケースが多いという特殊性を有している。石綿による健康へのリスクは、古くから専門家の間で指摘されてきたものの⁴、一般国民の健康への影響は少ないとされ、石綿を吸入しやすい労働環境におけるばく露対策がとられてきた。

平成17年6月、石綿含有製品を製造していたクボタが兵庫県尼崎市の旧神崎工場の周辺住民や従業員家族の健康被害を発表し、労働者以外の石綿による健康被害のリスクが明らか

¹ 本稿では、基本的に石綿と表記する。

² 石綿ばく露から発症までの平均潜伏期間は、中皮腫では40年前後、肺がんでは30年～40年程度、石綿肺では10年～20年、びまん性胸膜肥厚では30年～40年と言われている。

³ 石綿（アスベスト）は、天然の繊維性鉱物で、耐火性、耐熱性、耐薬品性、耐腐食性、絶縁性、耐摩擦性等に優れるとともに、安価であったことから、建材や摩擦材、シール断熱材等に広く用いられた。日本では、全消費量の約8割～9割が建材として使用されたと言われている。

⁴ 石綿粉じんの吸入による石綿肺の罹患リスクについては、戦前から指摘されていた。

かになり、石綿による健康被害が社会問題となっていった。このクボタ・ショックとも言われる問題の広がりに対し、政府ではアスベスト問題に関する関係閣僚による会合を立ち上げ、関係省庁で対応を協議し、同年12月には「アスベスト問題に係る総合対策」を取りまとめた。これを受けて、平成18年2月、石綿救済法が第164回国会で成立した。

石綿救済法は、石綿が長期間にわたって我が国の経済活動全般に広範かつ大量に使用されてきた結果、多数の健康被害が生じるおそれがある一方、石綿による健康被害は潜伏期間が長期にわたり因果関係の特定が難しく、現状では救済が困難であるという特殊性に鑑み、石綿による健康被害を受けた者及びその遺族に対し各種給付の支給を行うことにより⁵、石綿による健康被害者を隙間なく迅速に救済するための新たな法的措置として制定された。

石綿救済法は、一部を除き、平成18年3月27日に施行されたが、被害者や遺族、その支援団体等から申請手続等に係る問題点が指摘されていたため、平成20年6月、第169回国会で議員立法による法改正により、医療費・療養手当の支給対象期間の拡大、制度発足後における未申請死亡者遺族への救済等の措置が講じられた。

その後、石綿救済法の附則において、施行後5年以内に施行状況を検討し、その結果に基づき必要な見直しを行うとされていることなどから、平成21年10月26日付けで環境大臣から中環審に対し諮問（「1. 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」及び「2. 今後の石綿健康被害救済制度の在り方」）が行われた。まず、中環審環境保健部会石綿健康被害救済小委員会（以下「小委員会」という。）において指定疾病に関する審議が行われ、平成22年5月、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」）が行われた。これを受けて、これまで救済給付の対象となる指定疾病は中皮腫及び肺がんのみであったが、それらと同様に重篤な病態であることから、政令が改正され、同年7月から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が追加された⁶。

（2）法律案提出の経緯

ア 中環審における見直し審議

一次答申の後、「今後の石綿健康被害救済制度に在り方について」に関する審議が行われ、平成23年6月20日付けで環境大臣に答申（「今後の石綿健康被害救済制度の在り方について」（二次答申））がなされた。二次答申の主な内容は次のとおりである。

（ア）今後の石綿健康被害救済制度の基本的考え方及び救済給付について

審議に当たり行われた被害者団体からのヒアリングで、給付内容の充実を訴える強い意見が出されたことを受け、法律学者を中心としたワーキンググループが設置され、石

⁵ 労災補償等の対象にならない者に対する救済給付として、医療費（自己負担分）、療養手当（103,870円/月）、葬祭料（199,000円）、救済給付調整金、特別遺族弔慰金（2,800,000円）、特別葬祭料（199,000円）がある。また、死亡した労働者等の遺族で、労災保険法の遺族補償給付を受ける権利が時効により消滅したものに対し、特別遺族給付金（特別遺族年金（2,400,000円/年）もしくは特別遺族一時金（12,000,000円））が支給される。前者は環境省が所管し、後者は厚生労働省が所管する。

⁶ 平成18年3月の中環審答申では、今回追加された疾病については、客観的な職業ばく露歴がなければ他の原因によるものと区別して診断することが難しいこと、一般環境経路による発症例の報告はこれまでにないこと、中皮腫や肺がんと比べ予後が悪いとは言えないことなどから、対象外とされていた。

綿健康被害救済制度の基本的な考え方及び運用上の改善点について検討された。その検討結果も踏まえ、石綿による健康被害の特殊性から責任を有する者や原因者の存在が明確でなく、費用負担すべき者が特定できないことなどから、石綿健康被害救済制度を労災保険制度等の保険制度や公害健康被害補償制度等の原因者の民事責任を踏まえた補償制度と同様の性格とすることは困難であり、また、公共政策的な国の直接的な行為によって生じたものではないため、予防接種法に基づく健康被害救済制度に類似した制度の構築も困難であり、今後も制度を取り巻く事情を注視しつつも、当面は制度の基本的な考え方を維持していくこととするほかないとされた。

そして、責任の有無を問わず救済措置を講ずるという石綿健康被害救済制度の基本的な性格を維持する場合、費用負担者の在り方や類似の他制度との衡平性から、現行の救済給付を上回る変更を行うことは困難であり、また、被認定者の療養状況についても、患者団体から増額を求める意見があったものの、被認定者に対するアンケート結果からおおむね現行制度が必要に応じたものと考えられることから、当面は社会経済状況を踏まえつつ、着実に制度全体を運用していくこととせざるを得ないとされた。

(イ) 健康管理、運用の改善・強化、調査研究等の推進について

石綿を取り扱う業務に従事していた労働者については健康管理手帳制度が存在するが、検診の有効性が確立していない一般住民に対する健康管理について、環境省が実施する石綿健康リスク調査⁷の実施状況を踏まえて、効果的・効率的な健康管理の在り方を検討・実施すべきとされた。

また、制度の運用にあたっては、制度対象者が適切に救済されるよう、申請等における労災保険制度との連携や申請から認定までにかかる期間の短縮に向けた取組の強化、制度の更なる周知が必要であるほか、医療機関等への知識の普及や治療等に関する情報の提供を行うことが重要とされた。

さらに、未だ診断や治療が容易でない中皮腫について、がん登録制度を参考に、被認定者等の認定を行う（独）環境再生保全機構に集まる治療内容や生存期間の情報を活用しながら調査研究を行い、その結果を広く被認定者や医療機関に情報提供することを検討すべきとされた。そして、新たな石綿による健康被害を引き起こさないよう、引き続き未然防止の取組を推進することが重要とされた。

イ 法律案提出の経緯

このような小委員会での審議経過から、被害者団体等から各党に対し早急に対応が必要なものとして、①現行法では、施行日の前日（平成18年3月26日）までに死亡し労災保険の遺族補償給付を受ける権利が5年の時効により消滅した労働者等の遺族を特別遺族給付金の支給対象としており、石綿救済法施行後に死亡し労災保険の遺族補償給付を受ける権利が時効を迎えた労働者等の遺族は、平成23年3月28日以降、何ら救済されないケースが生じていることから、特別遺族給付金の支給対象範囲拡大を求めるとともに、②特別遺族

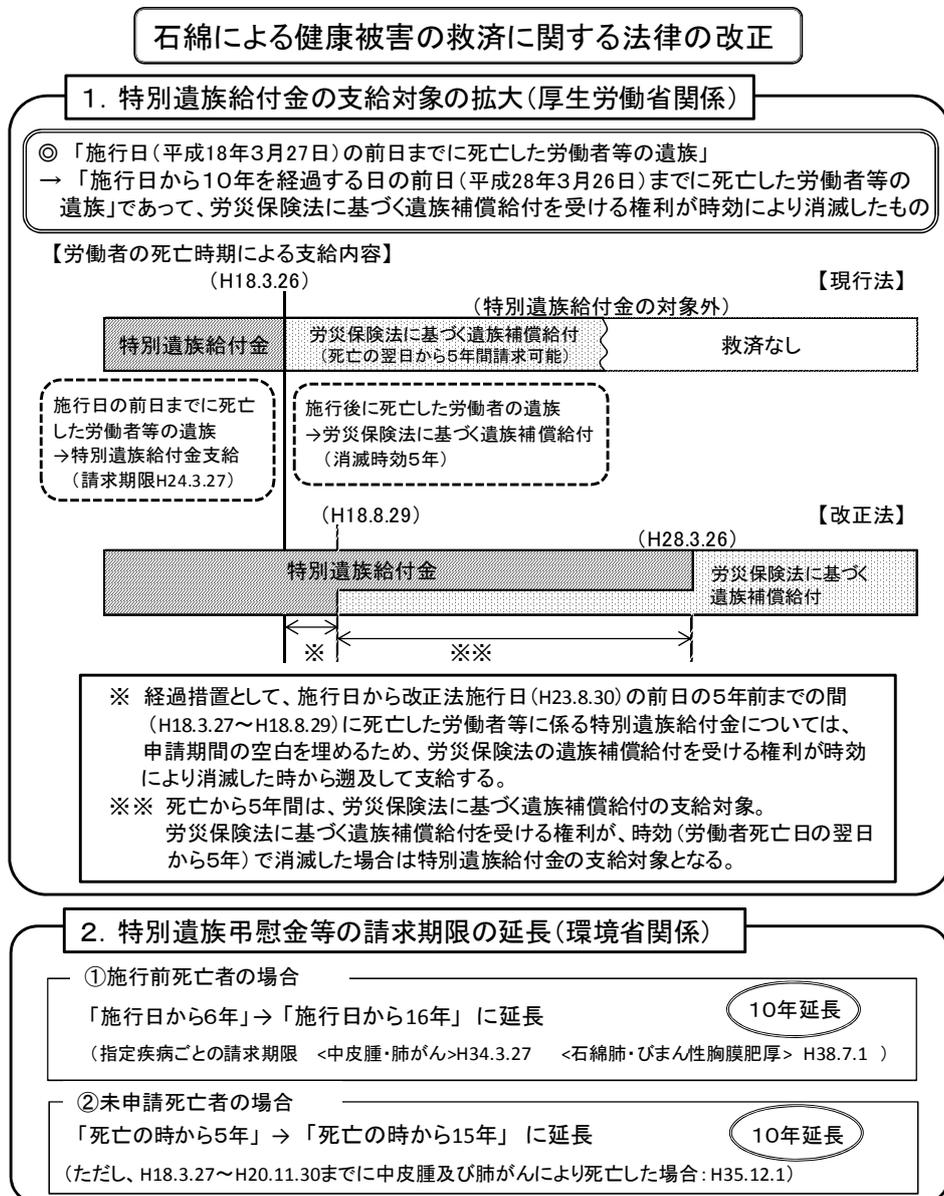
⁷ 石綿健康リスク調査については、「4. (2)石綿健康リスク調査の充実及び健康管理制度の在り方」参照のこと。

給付金並びに、特別遺族弔慰金及び特別葬祭料（以下「特別遺族弔慰金等」という。）については、なおも月10件程度の申請があり、今後も申請が見込まれることから、平成24年3月27日が期限となっている請求期間の延長もしくは撤廃を求める等の要望が寄せられた。

こうした要望を受けて、民主党、自民党及び公明党において検討が進められ、調整を経て、平成23年8月23日、衆議院環境委員長提案により本法律案が第177回国会に提出され、8月26日成立した。

3. 法律案の概要

本法律案は、石綿救済法施行後に死亡した労働者等の遺族で、時効により労災保険の遺族補償給付を受ける権利が消滅した者は、特別遺族給付金の支給対象ではないため救済されないこと、また特別遺族弔慰金等及び特別遺族給付金の請求期限が平成24年3月27日となっていることに対応するもので、その内容は次の図のとおりである。



3. 特別遺族給付金の請求期限の延長(厚生労働省関係)

「平成24年3月27日(施行日から6年)」
→「平成34年3月27日(施行日から16年)」まで延長

10年延長

4. 5年以内の見直し

政府は、5年以内に、改正後の石綿健康被害救済法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとする。

(出所) 厚生労働省資料等より作成

4. 主な国会論議

衆参環境委員会での論議を紹介する。(文中、発言者の肩書は当時のものである。)

なお、衆議院環境委員会では法律案起草に対する発言という形で行われた。

(1) 制度全体の見直しの必要性

石綿救済法に基づく救済給付は、被害者の経済的負担の軽減を図るべく行われるもので、社会保障的な考え方に基づく見舞金的な性格であり、慰謝料や逸失利益の填補、生活保障といった要素を含んでおらず、労災保険制度と比較すると、給付内容や給付水準に格差がある。この問題について、制度全体の見直しを検討すべきとの主張がなされたのに対し、江田環境大臣は、石綿健康被害救済制度は因果関係を問わずに救済しようとするもので、労災保険制度との違いを無視することはできず、中環審の答申のとおり、制度の基本的な考え方を改めるのはなかなか困難である旨答えた⁸。

(2) 石綿健康リスク調査の充実及び健康管理制度の在り方

環境省では、平成18年度から石綿の製造等に関連の深い7地域で⁹、石綿ばく露による健康影響を調べる石綿健康リスク調査を実施しているが、調査対象者は、石綿取扱い施設の稼働時期に対象地域に居住し、対象地域の自治体を実施する検査を受けることができる者とされている。これに対し、対象者の範囲拡大や調査期間の延長を求める要望が出された¹⁰。

また、過去に石綿を取り扱う業務に従事した労働者については、国が定期的に健康診断を実施する石綿健康管理手帳制度が設けられている一方、周辺住民や労働者の家族等の一般住民にはこのような健康管理の制度はない。平成23年7月に発表された環境再生保全機構が被認定者¹¹を対象に行ったアンケート調査の結果、アンケートに回答した医療費被認定者及び未申請弔慰金被認定者¹²の約4割が非職業ばく露もしくは不明であり、また8割

⁸ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号13頁、18頁(平23.8.25)

⁹ 大阪府泉南地域等、尼崎市、鳥栖市、横浜市鶴見区、羽島市、奈良県、北九州市門司区の7地域である。

¹⁰ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号14頁(平23.8.25)

¹¹ 被認定者は、給付の種類によって、①医療費被認定者(療養中に認定の申請を行い、日本国内で石綿を吸入することにより指定疾病にかかった旨の認定を受けた者)、②未申請弔慰金被認定者(日本国内で石綿を吸入することにより指定疾病にかかり、認定の申請を行う前に指定疾病により石綿救済法施行後に死亡した者の遺族で、特別遺族弔慰金等の給付に係る認定を受けた者)、③施行前弔慰金被認定者(日本国内で石綿を吸入することにより指定疾病にかかり、指定疾病により石綿救済法施行前に死亡した者の遺族で、特別遺族弔慰金等の給付に係る認定を受けた者)に分類される。

¹² ここでは、遺族ではなく、申請を行う前に指定疾病により死亡した者を指す。

を超える人に石綿健康リスク調査の対象地域以外の居住歴があった。このように職歴のない人や石綿との関連の深い地域以外にも石綿による健康被害の広がりが見られることから、工場周辺の一般住民や職歴のない人についても、労働者と同様の健康管理制度の確立に向けた検討が必要との指摘があった。これに対し、江田環境大臣は、指摘を重く受け止めなければならぬとした上で、今後、適切な健康管理の在り方を検討していく旨答弁した¹³。

（３）石綿健康被害者数の将来予測

原因のほとんどが石綿粉じんの吸入によるとされている中皮腫による死亡者数は、統計を取り始めた平成7年以降増加している¹⁴。中皮腫死亡者数の増加や我が国で使用された石綿の量から見て、将来的に石綿による健康被害が拡大すると予測されることから、引き続き石綿への対策が必要との認識が異口同音に述べられた。中皮腫による死亡者数の推移予測を問う質疑に対し、環境省は、厚生労働省の研究成果から、現状程度のまま2020年から2023年ぐらいまで増加し、その後徐々に減少するのではないかと推計されると答えた¹⁵。

（４）石綿健康被害救済基金の特別事業主の公表

社会全体で石綿を広く使用し、それによる便益を享受してきたことを踏まえ、石綿による健康被害者の救済のための費用を負担するという制度の趣旨から、事業主、国及び地方公共団体がそれぞれ石綿健康被害救済基金¹⁶に拠出している。事業主からの拠出については、全ての事業主を対象とした一般拠出金と、石綿との関連が深い事業主（特別事業主）が追加して拠出する特別拠出金がある。これまで特別事業主については、これを公にすることにより、当該事業主の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあることなどから、事業主数以外の企業名称及び金額は公開しないこととされていた。

特別事業主4社の名称及び拠出金額を問う質疑に対し、初めて名称及び金額を公表した。その理由について、環境省は、平成20年に改正された石綿救済法で被害者の救済に必要な情報を十分かつ速やかに提供する規定が盛り込まれた趣旨を考慮したためと答えた¹⁷。

（５）東日本大震災の被災地における石綿飛散・ばく露対策

東日本大震災により多くの建築物が損壊し、その解体や撤去作業に伴い、建築物に使用されていた石綿の飛散・ばく露が懸念されている。大気汚染防止法等による対策に加えて、防塵マスクの着用等、災害廃棄物処理に従事する作業員やボランティア、周辺住民への石綿の飛散・ばく露対策の徹底を求める意見が数多く出された。また、併せて石綿による健康被害は潜伏期間が長期にわたることから、作業従事者の記録が保存されるよう配慮を求める意見もあった¹⁸。

（６）復帰前の沖縄米軍基地で作業に従事した労働者の石綿健康被害

復帰前の沖縄米軍基地で作業に従事した労働者で、石綿による健康被害を受けた者に対

¹³ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号18頁（平23.8.25）

¹⁴ 平成22年の中皮腫による死亡者数は、平成7年の約2.4倍の1,209人である。（平成22年人口動態統計）

¹⁵ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号17頁（平23.8.25）

¹⁶ 労災補償等による救済の対象とならない者に対する救済給付の支給に要する費用に充てるため、環境再生保全機構に設けられた。

¹⁷ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号16頁（平23.8.25）

¹⁸ 第177回国会衆議院環境委員会会議録第14号13頁～14頁（平23.8.23）及び第177回国会参議院環境委員会会議録第11号14頁（平23.8.25）

する救済措置の必要性が指摘された¹⁹。これに対する政府の答弁はなかったが、8月26日付けで、厚生労働省は、復帰前に労働者災害補償の適用を受けていた沖縄の米軍関係労働者で、石綿関連作業に従事し石綿関連疾病により死亡した者の遺族を、石綿救済法に規定する死亡労働者等の遺族と同様に特別遺族給付金の支給対象とするとした²⁰。

(7) 特別遺族年金の最先順位の受給資格者が特別遺族年金を請求せずに死亡した場合の特別遺族一時金の不支給問題

特別遺族一時金は、施行日等の基準時点において特別遺族年金を受給できる遺族がいない場合や、特別遺族年金の受給権者の権利が消滅し、他に特別遺族年金の受給資格を有する遺族がおらず、かつ支給された特別遺族年金の合計が、一時金の額に満たない場合に支給される。

夫が死亡労働者で、妻など特別遺族年金の最先順位の受給資格者が特別遺族年金の請求を行わないまま死亡した場合、子などの特別遺族年金受給権者以外の遺族に対する特別遺族一時金が支給されず、同じケースでも労災保険制度では支給されるという制度間の不公平が生じていることに対し、検討の必要性が指摘された²¹。

(8) 大阪泉南アスベスト国家賠償請求訴訟

平成18年、戦前から石綿紡織業が発展し、工場が集中していた大阪泉南地域の石綿工場の元労働者及びその家族並びに工場近隣で農業を営んでいた住民等が、石綿粉じんばく露したことにより健康被害を被ったのは、国が規制権限を行使しなかったためとして、国に対し損害賠償を求める訴えを起こした。平成22年5月に出された大阪地裁判決では、周辺住民や労働者の家族の訴えは退けたものの、一部を除く元労働者については、石綿による健康被害の医学的及び疫学的な知見が集積され²²、国が石綿ばく露対策の必要性を認識したときに、石綿ばく露を防止するための局所排気装置の設置等を義務付けなかったのは、著しく合理性を欠く規制権限の不行使として違法とし、権限の不行使の違法と被害発生による損害との相当因果関係を認め、国と事業者との責任は共同不法行為の関係にあるとして、賠償を命じた。

しかし、平成23年8月25日に大阪高裁で出された控訴審判決では、国の不作為責任を認めず、原告の請求を棄却した。有害物質が排出されるリスクが懸念されるからといってただちに工業製品の製造や加工を禁止すれば、産業社会の発展を著しく阻害し、労働者の職場を奪うことになりかねないとして、行政が規制権限を行使する時期や内容について、行政の幅広い裁量権を認める内容であった。

判決の当日の委員会において、この逆転原告敗訴の判決に対する感想を、環境大臣兼法務大臣である江田大臣に問う質疑があった。これに対し、法務大臣としての答弁は差し控

¹⁹ 第177回国会衆議院環境委員会議録第14号13頁～14頁(平23.8.23)

²⁰ 「沖縄の復帰前に労働者災害補償の適用を受けていた米軍関係労働者に係る石綿による健康被害の救済に関する法律の適用について」(厚生労働省労働基準局労災補償部長名による都道府県労働局長宛て通達 平23.8.26)

²¹ 第177回国会衆議院環境委員会議録第14号13頁～14頁(平23.8.23)及び第177回国会参議院環境委員会議録第11号14頁(平23.8.25)

²² 石綿粉じんばく露による健康被害の医学的又は疫学的知見について、石綿肺については昭和34年頃までに、中皮腫及び肺癌については昭和47年頃までにおおむね集積されていたとした。

えるとした上で、環境省としては今後とも建築物解体時の石綿の飛散防止や石綿健康被害者の救済等に遺漏なく取り組んでいく旨、環境大臣としての答弁があった²³。

なお、8月31日、原告側は判決を不服として最高裁に上告している。

(9) その他

このほか、制度の周知徹底や、労災認定における石綿による疾病の認定基準のうち、肺がんに係る基準の石綿ばく露作業への従事期間が10年以上であることという要件の撤廃、中皮腫等石綿関連疾患に対する医療の向上、国際連携等の必要性等が主張された。

5. 終わりに

日本で石綿製品の製造・使用が全面的に禁止された平成18年までに、1,000万トンに及ぶ石綿が消費され、様々な場面で使用された。石綿による健康被害は、今後も拡大すると予想されている。因果関係が特定できない被害者が増加していった場合、見舞金的な救済給付にとどまっている現行法の基本的な考え方を維持していくことは、果たして被害者の理解を得られるのだろうか。国の規制の不備は、現在係争中のアスベスト国賠訴訟の争点でもある。

また、石綿関連疾患は発症すると予後が悪いケースが多いことから、早期発見、早期治療が求められる。制度の見直しが困難な場合でも、健康管理や早期診断、治療方法の開発等の医療面での充実が図られるべきであろう。

そして、健康被害の未然防止の取組も重要である。今後、石綿が大量に輸入使用された1970年から1990年頃に建てられた建築物の老朽化に伴う解体が増加すると予想されている。コストを抑えるため、ずさんな石綿除去工事が多いとの指摘もあり、建築物解体時における石綿の飛散・ばく露対策の徹底を図る必要がある。その点からも、震災対策として石綿対策に取り組むことが求められる。阪神淡路大震災や米国の9・11テロでは、建物の倒壊によって石綿が飛散し、健康被害が発生した教訓から、今回の東日本大震災においても、石綿への対策の徹底が強く要請された。しかし、未曾有の震災の中で、実際にどれだけの対策がとられているのか検証が必要だろう。地域防災計画の中で石綿対策を位置づけ、石綿防塵マスクを備蓄するなどの対策が求められる²⁴。

最後に、石綿は世界中で使用され、多くの国で石綿による健康被害が生じている。途上国等では今なお使用されており、将来的な健康被害が懸念されている。被害者救済の側面から石綿関連疾患の診断や治療方法等の医療の向上の、また、未然防止の側面から代替品の普及等の、国際的な連携・協力にも期待したい。

【参考文献】

大島秀利『アスベスト—広がる被害—』(岩波書店 2011年)

宮本憲一ほか『終わりなきアスベスト災害—地震大国日本への警告—』(岩波書店 2011年)

²³ 第177回国会参議院環境委員会会議録第11号13頁～14頁(平23.8.25)

²⁴ 毎日新聞社の調査によると、42都道府県で備蓄がゼロであった(『毎日新聞』(平22.1.5))。