

# 石綿健康被害救済制度の施行状況等について

令和4年6月6日

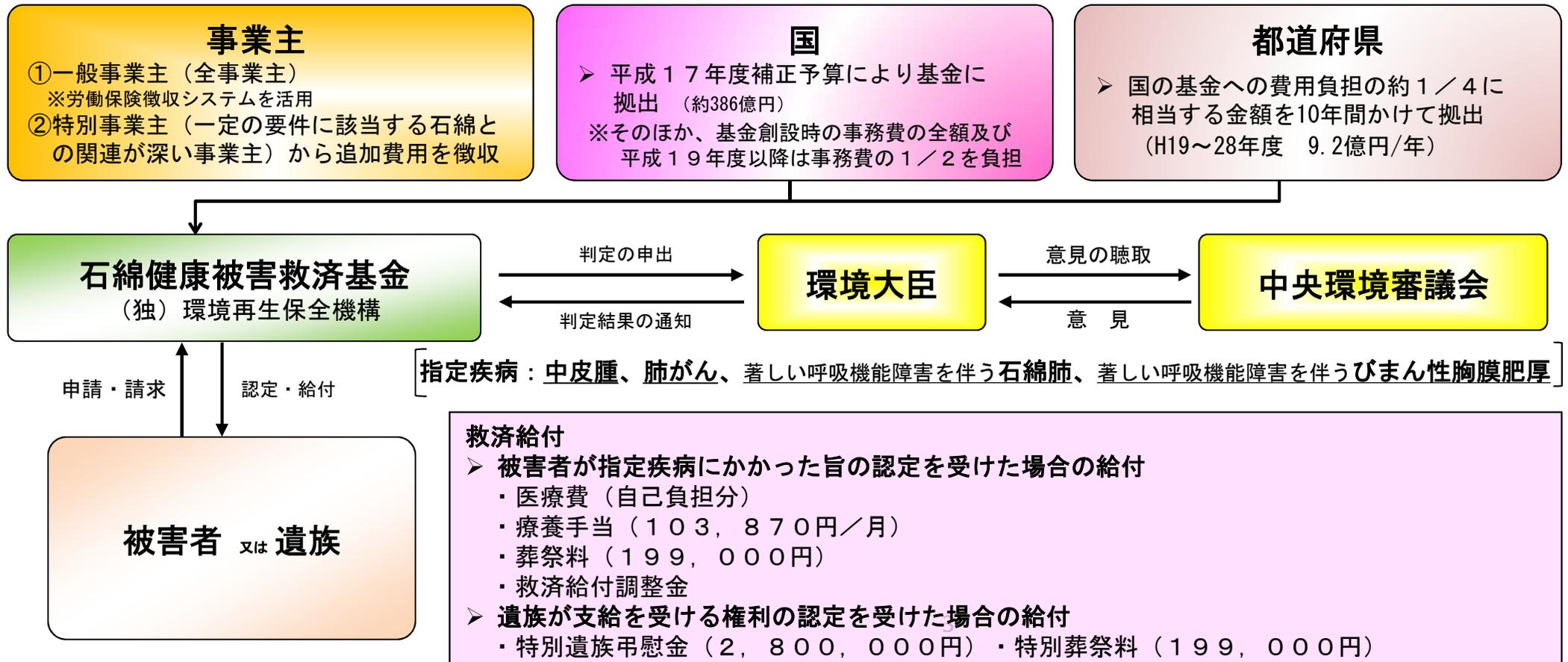
環境省 大臣官房環境保健部環境保健企画管理課  
石綿健康被害対策室

# 1. 石綿健康被害救済法の概要

# 石綿健康被害救済制度の概要

- 石綿健康被害救済制度は、「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)に基づき、石綿による健康被害に係る被害者等の迅速な救済を図ることを目的に、労災補償等の対象とならない者に対する救済給付の支給を行うもの(平成18年3月27日から支給開始)。
- これは、石綿による健康被害の特殊性にかんがみ、国が民事の損害賠償とは別の行政的な救済措置を講ずることとしたものであり、原因者と被害者の個別的因果関係を問わず、社会全体で石綿による健康被害者の経済的負担の軽減を図るべく制度化されたもの。

## 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



※「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」に基づく被認定者には、上記救済給付とは別途、同法に基づく給付金が支給される。

※上記のほか、労災補償を受けずに死亡した労働者の遺族に対する特別遺族給付金(厚労省所管分)がある。

# 石綿による健康被害の特殊性と制度の性格

- 石綿による健康被害は、本来は原因者が被害者に損害賠償責任を負うものであるが、
- ① 一定の場合を除き、個別に因果関係(原因者と被害者の因果関係、石綿と健康被害との因果関係)を特定して損害賠償請求を行うことが困難であるが、
  - ② 被害者は、多くの方が1、2年で亡くなるような重篤な疾病を発症するかもしれないことが一般的に知られていない中、知らないままにばく露し、自らに非がないのに何ら救済を受けられないまま亡くなる状況がある
- との特殊性があることを踏まえ、石綿健康被害救済制度が制定された。

## <中央環境審議会答申(平成23年6月) 抜粋>

石綿による健康被害に関しては、本来原因者が被害者にその損害を賠償すべき責任を負うものである。しかしながら、1)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、2)石綿は、建築物や自動車など極めて広範な分野で利用されていたこと、から、被害者の石綿へのばく露に係る事実の確認、すなわち、特定の場所における石綿の飛散と個別の健康被害に係る因果関係を立証することは極めて難しく、一定の場合(労働者が使用者に対し労働関係法規違反の損害賠償を請求する場合等)を除き、石綿による健康被害を受けた者は、原因者を特定し、民事上の損害賠償を請求することが困難である。

また、石綿による健康被害とされる疾病のうち中皮腫以外については、石綿以外の原因によっても発症しうるため、当該疾患に罹患した人が石綿による健康被害を受けたと高度の蓋然性をもって判断することが医学的に見ても困難であることが少なくないという事情もあり、このことが民事上の損害賠償の要件である因果関係の立証を一層困難にしていることも留意されるべきである。

一方、石綿による健康被害を発症した場合には、多くの方が1、2年で亡くなるような重篤なものであるにもかかわらず、発症された方が石綿にばく露したと想定される30年から40年前には、このような重篤な疾病を発症するかもしれないことは一般に知られておらず、知らないままにばく露し、自らに非がないにもかかわらず、何ら救済を受けられないまま亡くなるという状況にかんがみ、国が民事の損害賠償とは別の行政的な救済措置を講ずることとしたものであり、原因者と被害者の個別的因果関係を問わず、社会全体で石綿による健康被害者の経済的負担の軽減を図るべく制度化されたものである。

# 石綿健康被害救済制度のこれまでの見直し

- 平成18年の制度開始以降、制度の基本的な考え方を維持しつつ、適時適切に見直しを実施し、救済対象の拡大を図ってきた。

施行日	主な改正内容
平成20年12月1日 (法改正(議員立法))	医療費・療養手当の支給対象期間の拡大 (認定申請日以前の医療費等も支給)
	未申請死亡者の救済
	特別遺族弔慰金等の請求期限の延長(3年間延長)
平成22年7月1日 (政令改正)	指定疾病の追加 ①著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺 ②著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚
平成23年8月30日 (法改正(議員立法))	特別遺族弔慰金等の請求期限の再延長(10年間延長)
平成25年6月18日 (通知改正)	肺がん等の判定基準の見直し (広範囲の胸膜プラーク、肺組織切片中の石綿小体を肺がんの判定基準に追加)
平成29年6月29日 (通知改正)	びまん性胸膜肥厚の判定基準の見直し

# 指定疾病について

- 現行制度の対象とする指定疾病は、石綿を原因とする①中皮腫、②肺がん、③著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺、④著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚の4つ。
- これらは、いずれも重篤な疾病・病状であり、現行制度の趣旨である民事責任を離れた迅速な救済を図るべき特殊性がみられるもの。
- 判定に当たっては、ばく露歴を厳密に確認することなく、画像所見等の医学的所見をもって判断。

指定疾病	石綿起因であることの医学的判定に関する考え方
中皮腫	<ul style="list-style-type: none"><li>・(そのほとんどが石綿に起因するものと考えられることから)中皮腫の診断の確からしさが担保されれば、石綿を吸入することにより発症したものと考えることが妥当。</li><li>・中皮腫は、診断が困難な疾病であるため、臨床所見、臨床検査結果だけでなく、<u>病理組織学的検査に基づく確定診断がなされることが重要。</u></li></ul>
肺がん	<ul style="list-style-type: none"><li>・肺がんについては、喫煙をはじめとして様々な原因があり、石綿を吸入することによるものであるか否かについての判定は必ずしも容易ではない。</li><li>・原発性肺がんであって、<u>肺がんの発症リスクを2倍以上に高める量の石綿ばく露があったとみなされる場合(*)に、石綿を吸入することにより発症したものと判定できるとする考え方が妥当。</u></li><li>(*) ①胸膜プラーク＋肺線維化所見、②広範囲の胸膜プラーク、③一定量以上の肺内石綿小体又は肺内石綿線維、のいずれかを認める場合。</li></ul>
著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺	<ul style="list-style-type: none"><li>・石綿肺であるか否かとその重症度の評価は、<u>大量の石綿へのばく露、適切な条件の下で撮影された胸部CT画像を含む画像所見、呼吸機能検査所見といった情報をもとに総合的に行うことが必要。</u></li><li>・さらに、石綿肺と石綿以外の原因によるびまん性間質性肺炎・肺線維症などとの鑑別を適切に行うためには、病状の経過、既往歴、喫煙歴といった情報も必要。</li></ul>
著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚	<ul style="list-style-type: none"><li>・びまん性胸膜肥厚であるか否かとその重症度の評価は、<u>石綿へのばく露、適切な条件の下で撮影された胸部CT画像を含む画像所見、呼吸機能検査所見といった情報をもとに総合的に行うことが必要。</u></li><li>・さらに、石綿へのばく露に起因するびまん性胸膜肥厚と、結核性胸膜炎の後遺症、薬剤起因性胸膜疾患、膠原病などの石綿へのばく露とは無関係なものとの鑑別を適切に行うためには、病状の経過、既往歴、喫煙歴といった情報も必要。</li></ul>

出典: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)  
石綿健康被害救済制度の在り方について(一次答申)(平成22年5月)  
石綿健康被害救済制度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(平成25年4月)

# 救済給付について

- 給付内容は、逸失利益や積極的損害の額、慰謝料等の損害項目を積み上げて厳密に填補する補償ではなく、医療費、入通院に係る諸雑費、介護や付添に係る費用、葬祭料などを含む見舞金的なもの。補償的色彩の強い、逸失利益を考慮した生活保障的な給付項目は採用されていない。
- 給付水準は、制度が民事責任に基づくものとされていないという性格を有するところから、類似の制度との均衡を考慮しながら設定。

給付内容	給付水準
医療費	自己負担分(医療費は、健康保険の療養に要する費用の額の算定方法の例により算定)
療養手当	103,870円/月 ➤ ① <u>入通院に伴う諸経費という要素</u> (交通費、生活品等のための諸経費)に加えて、② <u>介護手当的な要素</u> (付添や介助用具に必要な費用)を含むもの。 ✓ ①入通院に伴う諸経費という要素については、医薬品副作用被害救済制度や原子爆弾被爆者に対する援護制度に準拠。 ✓ ②介護手当的な要素については、原子爆弾被爆者に対する援護制度の介護手当(中度)に準拠(なお、予後の悪さを特に考慮し、実費ではなく、定型化された定額の給付を一律に実施。)
葬祭料	199,000円
救済給付調整金	支給された医療費及び療養手当の合計額が2,800,000円(特別遺族弔慰金の額)に満たない場合は、遺族に対して差額を支給

※救済制度導入前に死亡した者・制度導入後に認定申請しないで死亡した者については、遺族に対し、特別遺族弔慰金(2,800,000円)・特別葬祭料(199,000円)を支給。

## 2. 石綿健康被害救済法の 施行状況

# 申請・認定の状況①（申請受付件数の経年推移）【R3年度末時点（速報値）】

- 平成18年3月の制度開始以降、申請受付件数は累計で22,888件。
- 近年、受付件数は増加傾向。

（単位：件）

年度	療養者						未申請死亡者						施行前死亡者						総計
	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	その他	計	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	その他	計	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	その他	計	
平成18年度	1,155	519			70	1,744							1,799	358			24	2,181	3,925
平成19年度	771	269			33	1,073							250	87			15	352	1,425
平成20年度	688	270			34	992	85	34			1	120	858	87			17	962	2,074
平成21年度	588	190			9	787	140	40			4	184	243	28			3	274	1,245
平成22年度	613	172	43	31	5	864	109	46	2	4		161	72	33	33	15	2	155	1,180
平成23年度	551	159	36	29	8	783	97	34	7	7	5	150	181	23	10	1	5	220	1,153
平成24年度	603	141	30	29	8	811	134	38	9	7	4	192	203	16	7		5	231	1,234
平成25年度	586	129	28	33	12	788	122	53	8	6	6	195	27	6	1		1	35	1,018
平成26年度	583	119	26	22	10	760	97	31	6	4	3	141	11	4	4			19	920
平成27年度	654	130	34	40	10	868	106	35	9	6	3	159	12	5	2			19	1,046
平成28年度	654	129	32	39	7	861	141	42	7	4	3	197	15	5	3			23	1,081
平成29年度	733	138	40	42	2	955	154	44	12	6	2	218	14	2				16	1,189
平成30年度	753	188	29	56	2	1,028	171	52	14	18	3	258	10	5	1		1	17	1,303
平成31年度	787	181	33	51	18	1,070	161	59	13	7	6	246	11	6	1			18	1,334
令和2年度	727	156	33	46	16	978	129	42	19	4	6	200	9	3				12	1,190
令和3年度 （速報値）	766	266	53	79	12	1,176	177	91	18	7	7	300	45	41	5		4	95	1,571
計	11,212	3,156	417	497	256	15,538	1,823	641	124	80	53	2,721	3,760	709	67	16	77	4,629	22,888

※その他は、複数の疾病で申請があったもの、指定疾病外で申請があったものなどである。

# 申請・認定の状況②（認定件数の経年推移）【R3年度末時点（速報値）】

- 平成18年3月の制度開始以降、認定件数は累計で16,981件（なお、累計で3,594件が不認定、1,611件が取り下げ、702件が審議中）。
- 指定疾病別では中皮腫が最も多く、また、療養者の申請が最も多い。

（単位：件）

年度	療養者					未申請死亡者					施行前死亡者					総計
	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	計	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	計	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	計	
平成18年度	627	172			799						1,535	52			1,587	2,386
平成19年度	525	117			642						283	41			324	966
平成20年度	566	142			708	5	2			7	457	28			485	1,200
平成21年度	461	113			574	111	27			138	619	9			628	1,340
平成22年度	533	96	5	9	643	68	23			91	66	9	24	7	106	840
平成23年度	498	92	4	16	610	74	20			94	64	2	5	2	73	777
平成24年度	584	98	7	14	703	100	16	1	1	118	308	2	6	1	317	1,138
平成25年度	516	111	3	9	639	104	42	1	3	150	32	2	1		35	824
平成26年度	489	101	3	6	599	68	18		1	87	11	2			13	699
平成27年度	575	106		14	695	81	24		4	109	9	1		1	11	815
平成28年度	658	103	5	20	786	115	29	1	2	147	13	2	2		17	950
平成29年度	656	115	5	17	793	123	22	1	2	148	10				10	951
平成30年度	752	138	3	26	919	152	34		8	194	12		1		13	1,126
平成31年度	629	135	1	20	785	127	41	1	3	172	9	2	1		12	969
令和2年度	490	76	2	17	585	73	21	1	3	98	8				8	691
令和3年度 （速報値）	884	189	1	18	1,092	146	46		3	195	22				22	1,309
計	9,443	1,904	39	186	11,572	1,347	365	6	30	1,748	3,458	152	40	11	3,661	16,981

# 申請・認定の状況③ (認定割合の経年推移)【R3年度末時点(速報値)】

- 平成18年3月の制度開始以降、認定件数は累計で16,981件、不認定件数は累計で3,594件となっており、認定割合は83%。
- 療養者の申請を指定疾病別に見ると、中皮腫の認定割合が90%を超えている。

(単位:件)

\* 認定割合 = (認定件数 / (認定件数 + 不認定件数)) × 100%

年度	療養者				未申請死亡者				施行前死亡者			
	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚	中皮腫	肺がん	石綿肺	びまん性胸膜肥厚
平成18年度	90%	69%							99%	60%		
平成19年度	85%	49%							93%	20%		
平成20年度	90%	59%			100%	100%			98%	27%		
平成21年度	90%	62%			76%	52%			99%	17%		
平成22年度	92%	59%	50%	60%	62%	56%			96%	21%	92%	78%
平成23年度	91%	62%	10%	46%	77%	50%	0%	0%	100%	11%	63%	29%
平成24年度	93%	62%	18%	38%	79%	42%	13%	11%	99%	12%	50%	50%
平成25年度	93%	80%	16%	26%	75%	81%	13%	27%	100%	33%	33%	
平成26年度	93%	80%	10%	21%	80%	67%	0%	33%	100%	40%	0%	
平成27年度	94%	82%	0%	42%	88%	71%	0%	50%	100%	20%	0%	100%
平成28年度	96%	72%	18%	36%	83%	57%	14%	29%	100%	29%	67%	
平成29年度	96%	77%	14%	47%	81%	58%	9%	29%	100%	0%		
平成30年度	96%	79%	11%	40%	87%	57%	0%	44%	92%	0%	100%	
平成31年度	94%	77%	3%	40%	85%	68%	8%	33%	100%	33%	100%	
令和2年度	96%	69%	6%	30%	88%	55%	6%	75%	100%	0%		
令和3年度(速報値)	96%	77%	3%	26%	82%	72%	0%	38%	100%	0%	0%	

# 救済給付の受給者の概要（平成18～令和2年度）

- （独）環境再生保全機構においては、救済給付を申請等される方に任意でアンケート票の提出を依頼。このうち、他制度で認定を受けた方を除き、回答を得た10,920名（平成18～令和2年度）の性別、職歴等について集計。
- 回答者の約75%が男性であり、申請時ないし死亡時年齢は70歳前後、職業ばく露が疑われる例が過半数を占めていた。
- なお、本調査における職歴等については、あくまでも回答者の記憶等に基づくものである。

## <集計結果の概要>

○回答者の男女数は、男8,205人、女2,715人。

○療養者の申請時平均年齢は70.7歳、未申請死亡者の死亡時平均年齢は75.8歳、施行前死亡者の死亡時平均年齢は68.4歳。

○療養者・未申請死亡者での回答者7,815人では、（ア）職業ばく露4,891人（62.6%）、（イ）家庭内ばく露197人（2.5%）、（ウ）施設立入り等ばく露142人（1.8%）、（エ）環境ばく露・不明2,585人（33.1%）。  
また、施行前死亡者での回答者3,105人では、（ア）職業ばく露1,576人（50.8%）、（イ）家庭内ばく露51人（1.6%）、（ウ）施設立入り等ばく露58人（1.9%）、（エ）環境ばく露・不明1,420人（45.7%）。

平成18～令和2年度 アンケート回答者（内訳）

指定疾病	療養者			未申請死亡者			施行前死亡者			合計		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
中皮腫	3,938	1,523	5,461	680	216	896	2,059	889	2,948	6,677	2,628	9,305
肺がん	972	64	1,036	216	10	226	110	3	113	1,298	77	1,375
石綿肺	27	2	29	5		5	34	1	35	66	3	69
びまん性胸膜肥厚	131	6	137	25		25	8	1	9	164	7	171
合計	5,068	1,595	6,663	926	226	1,152	2,211	894	3,105	8,205	2,715	10,920

### 3. 平成28年 石綿健康被害救済小委員会の「取りまとめ」の概要

# 平成28年 石綿健康被害救済小委員会の「取りまとめ」の概要

- 石綿健康被害救済制度については、平成23年8月の改正法の附則に基づき、中央環境審議会「石綿健康被害救済小委員会」(平成28年1月設置)において制度の施行状況を審議(平成28年4月～)。
- 小委員会では、患者・家族や専門家からのヒアリングも行いつつ審議を行い、現行制度の施行状況を踏まえた論点及び今後の方向性を整理(平成28年12月取りまとめ)。

指摘された論点	今後の方向性
○救済給付	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 当面は、<u>現行制度の基本的考え方に基づき安定的かつ着実な制度運営</u>を図り、迅速な救済を更に促進。</li> <li>○ 今後、救済制度の被認定者の<u>介護等に関する実態</u>について調査。</li> </ul>
○指定疾病	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 様々な病態を一律に対象とすることは困難だが、今後、<u>良性石綿胸水のうち重篤な病態</u>について、新たに救済対象として取り扱うことができるか、その基準も含めて検討。</li> </ul>
○肺がんの基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 石綿ばく露作業従事歴を用いた肺がんの判定については結論されず。</li> <li>○ 今後、肺がん申請者の<u>作業従事歴等</u>について知見の収集を継続するとともに、救済制度への<u>申請につながるよう作業従事歴等の活用</u>を周知。</li> </ul>
○制度運用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 救済制度や医学的知見について<u>医療関係団体への更なる周知</u>を実施。特に<u>石綿肺がんに関する周知を重点化</u>。</li> <li>○ <u>中皮腫患者</u>に対し、救済制度や地域の医療・介護・福祉サービス等に関する総合的な情報提供を検討。</li> <li>○ 肺がん判定のための<u>繊維計測の迅速化</u>や認定申請の合理化等を図る。</li> </ul>
○健康管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現在実施中の「石綿ばく露者の健康管理に係る試行調査」を対象地域の拡大に努めながら継続し、健康管理の在り方について引き続き検討。</li> </ul>
○調査研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 中皮腫の診断精度の向上のため、救済制度での認定症例の収集等を継続するとともに、<u>がん登録制度の活用方法</u>を検討。</li> </ul>
○定期的な評価・検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>5年以内</u>に制度全体の施行状況の評価・検討を改めて行う。</li> </ul>

## 4. その他の法律の動き

# (参考) 大気汚染防止法の一部を改正する法律 (令和2年法律第39号) の概要 (公布日: 令和2年6月5日)

建築物等の解体等工事における石綿の飛散を防止するため、全ての石綿含有建材への規制対象の拡大、都道府県等への事前調査結果報告の義務付け及び作業基準遵守の徹底のための直接罰の創設等、対策を一層強化する。

## 現 状 ・ 課 題

## 主な改正事項

### <課題1>

規制対象となっていない石綿含有成形板等(レベル3)の不適切な除去により石綿が飛散

### <規制対象>

**全ての石綿含有建材に拡大**  
(現状の規制対象の除去作業(約2万件)の5~20倍増)

### 【工事の流れ】

#### 事前調査

- ・ 石綿含有建材の使用の有無を調査
- ・ 調査結果を発注者に説明

### <課題2>

▼不適切な事前調査による石綿含有建材の**見落とし**  
(見落とされた現場の都道府県等による把握が困難)

- 一定規模以上等の建築物等について

**石綿含有建材の有無にかかわらず調査結果の都道府県等への報告**の義務付け

※ 環境省と厚生労働省が連携し電子システムによるコネクテッド・ワンストップ化。原則として電子による報告とし、制度開始時より運用。

- **調査方法を法定化**

※ 調査を適切に行うために必要な知識を有する者による書面調査、現地調査等(3年程度で30万人~40万人程度の育成に向け取り組む。)

- **調査に関する記録の作成・保存**の義務付け

※ レベル3については、相対的に飛散性が低いこと、除去等作業の件数が膨大となり都道府県等の負担を考慮する必要があることから、届出対象とはせず、作業基準等の規制の対象とする。

レベル1・2あり

#### 届出

- ・ 作業内容を都道府県等に届出

レベル1・2なし

#### 解体等工事

#### 石綿含有建材の除去等作業

(特定粉じん排出等作業)

- ・ 作業基準の遵守義務  
→作業基準適合命令等  
→命令違反への罰則

### <課題3>

▼短期間の工事の場合、**命令を行う前に工事が終わってしまう**

- **隔離等をせずに吹付け石綿等の除去作業**を行った場合等の**直接罰の創設**

- **下請負人を作業基準遵守義務**の対象に追加

### <課題4>

▼不適切な作業による石綿含有建材の**取り残し**

- **作業結果の発注者への報告**の義務付け

- **作業記録の作成・保存**の義務付け

※ 確認を適切に行うために必要な知識を有する者による作業終了の確認

## ● 廃棄物処理法・施行令の改正の経緯

- ・ 特別管理産業廃棄物を規定 (廃石綿等を位置付け) (法改正 平成4年7月4日施行)
- ・ 廃石綿及び石綿含有産業廃棄物の無害化処理認定制度の創設<sup>※1</sup>、処理基準制定  
(法及び施行令改正 平成18年10月1日施行)

※1 令和4年4月現在、2事業者が認定を受けている。

- ・ 廃石綿等の埋立処分基準の強化<sup>※2</sup> (施行令改正 平成23年4月1日施行)

※2 ・ 大気中に飛散しないような措置を講じた後、耐水性の材料で二重にこん包すること。

・ 埋立地の外に飛散し、及び流出しないように必要な措置を講ずること。

## ● 「石綿含有廃棄物等処理マニュアル」の策定および改訂

- ・ 廃石綿等及び石綿含有廃棄物の適正な処理を確保するために行わなければならない事項等を取りまとめた「石綿含有廃棄物等処理マニュアル」を策定し、平成19年3月に公表。
- ・ 平成23年4月の廃棄物処理法改正の施行に際し、廃石綿等の埋立処分基準について整理し平成23年3月に改訂。
- ・ 令和2年4月の大気汚染防止法等の改正に伴い、新たに作業基準等が定められた石綿含有仕上塗材の廃棄物に関する取扱い等について整理し令和3年3月に改訂。