

2022/10/21

意見書

明治大学名誉教授 新美育文

1. 石綿健康被害救済制度の基本的な考え方

[1] 石綿健康被害が重篤なものであること、そして、石綿被曝から長い期間を経てから発症し、原因者を特定することが極めて困難であることに鑑みて、原因者として法的責任を負う者を特定できない場合に、社会の連帯共助の精神に基づいて、「損失の補償」ではなく、石綿の使用によって経済的利益を受けてきた事業者を初めとする社会全体で被害者の負担軽減を引き受けるという基本的な考え方の下、「石綿による健康被害の救済に関する法律」（以下、石綿健康被害救済法」という）が立法された（第1条、環境省「逐条解説」第1条関係）。同法に基づいて石綿健康被害救済制度（以下、「本救済制度」という）が設けられ、その基本的な考え方に沿って、本救済制度における救済給付が見舞金的な性格を有するものとしての運用は、本救済制度設立以来、維持されてきた。そして、平成28年における本小委員会における取りまとめにおいても、この基本的考え方及びそれに沿った運用は承継された。

[2] 令和3年5月17日、建設アスベスト訴訟に関して、吹付け作業又は屋内建設作業に従事して石綿健康被害を受けた者に対する国の責任を認める最高裁判決が下され、これを受けて後述の「建設アスベスト給付金制度」が設けられるなどのいくつかの事情に変化が見られた。これらの事情の変化が冒頭に述べた基本的な考え方に修正を加えることを必要

とするかどうかは、率直かつ慎重に検討しなければならない。とりわけ、国に課された責任の内容次第では、救済制度の在り方について大きな影響が及ぶ可能性がある。

[3] 上記最高裁判決は、国の責任の根拠として、労働安全衛生法に基づく規制権限を行使して、石綿含有建材による石綿関連疾患罹患の危険性及び石綿粉じんを発散させる作業現場における防じんマスク着用の必要性を表示する指導監督義務の懈怠、並びに、労働安全衛生法に基づく省令制定権原をもって、屋内建設作業従事者を使用する事業者に対する呼吸保護具の使用の義務付けを懈怠した違法性を挙げる。そして、この最高裁判決を受けて、国の責任期間に石綿粉じんに曝露した屋内建設作業従事者及び吹付け作業従事者にその疾患の種類・症度に応じて一定金額を支払うことなどに加えて、原告とならなかった建設作業従業員の石綿健康被害を補償するための法案化作業に積極的に協力する旨を内容とする和解（基本合意）が国と原告弁護団との間で成立した。令和3年6月、この和解に基づき、国の責任が認められた者と同様の苦痛を受けている者について、その損害賠償を迅速に図ることを目的として、「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」が成立し、令和4年1月から、政府からの交付金をもって基金に充て、その基金を基に、上記最高裁判決とほぼ同様の補償給付を行うことを内容とする「建設アスベスト給付金制度」の運用が開始されている。

[4] 建設アスベスト給付金制度は、原因者を個別具体的に特定できない石綿関連疾患に罹患した被害者の救済を図る画期的な制度ではあるが、原因者となり得る事業者に対する国の規制権限不行使を理由とする責任を前提にするとともに、救済対象は吹付け作業従事者及び屋内建設作業従事者に限定される。その意味で、原因者を個別具体的には特定するこ

とはできないが、原因者の集合が労働安全衛生法を根拠法とする国の規制権限の対象者であり、救済を受けうる者はその規制権限の行使による保護の対象者であるという限定が存在する。したがって、建設アスベスト給付金制度が原因者の特定できない石綿関連疾患患者全員の救済に直接的な影響を及ぼすものとはいえない。国の規制権限が及ばない不特定の原因者による石綿関連疾患患者の救済に関しては、なお、社会の連帯共助の精神に基づく石綿健康被害救済制度が存続する必要がある、その意義の重要性は変わらない。

[5] 以上のような平成 28 年における本小委員会の取りまとめ以後の経緯は、石綿健康被害救済制度の基本的考え方を改めることを要求するものとはいえない。社会の連帯共助の精神の下に、石綿使用により経済的利益を享受した事業者を初めとした社会全体で石綿健康被害者の負担軽減を図るといった基本的考え方は現時点でも維持されるべきである。

2. 石綿健康被害救済制度の給付項目・水準

[6] 原因者の損害賠償責任あるいはそれに準じる法的責任を基礎とする救済制度においては、発生した損失を完全に補償して、被害発生前の状態に回復することが目指される。しかしながら、共助又は公助の理念に基づく救済制度においては、それぞれの制度趣旨に応じた給付項目・水準の救済が行われる。本救済制度は、医薬品副作用被害救済制度を参考とするものの、同制度が補償に相当する給付水準を備えた全額事業者負担による保険制度であるのに対して、石綿の使用による経済的利益を享受する事業者及び社会全体の負担において、本救済制度が公的給付を行うものであることから、医薬品副作用被害救済制度の給付項目のうち、補償的色彩の強い障害年金（障害児養育年金）及び遺族年金（遺族一時金が除外される。

[7] 本救済制度における給付は、①医療費（自己負担分）、②療養手当（月額 103,870 円）、③葬祭料（199,000 円）、④特別遺族弔慰金（2,800,000 円）、⑤特別葬祭料（199,000 円）、及び⑥救済給付調整金である。これら給付の財源は、（ア）政府交付金、（イ）地方公共団体交付金、（ウ）厚生労働大臣が労災保険適用事業主から徴収した一般拠出金から徴収費用を控除した額の交付金、及び（エ）石綿の使用量、石綿関連疾患の発生状況等を勘案して政令で定められる要件に該当する特別事業主からの、石綿使用量、石綿関連疾患の発生状況等を考慮して政令で額が定められる特別拠出金によって構成される「石綿健康被害基金」である。石綿健康被害救済制度の主旨が医療費等の給付であることから、①の給付が主たるものであり、②はそれに準じるものと位置づけることができよう。③及び⑤は実際の費用の一部を補てんするものにとどまる。④はその名称が示す通り、慰謝料といった損害賠償ではなく、見舞金的な性格の弔慰金である。

[8] 石綿健康被害救済制度の給付の項目・水準が妥当であるか否かは、その制度趣旨から判断すべきである。健康被害の迅速な救済のための医療費等の給付という以上、①医療費については被害者の自己負担分は完全に補てんされるべきである。この点は、現時点でも実現しているといえよう。治療における医療費以外の費用を補てんする②療養手当については、その費用発生の実態は一様ではない。交通事故における自賠責保険の基準における類比しうる費目についてみると、付添費が入院の場合に 4200 円/日、通院の場合に 2100 円/日であり、その他の入院雑費が 1100 円/日（通院雑費は実費）が加算される。これを 1 つの目安として、本救済制度における療養手当の水準の妥当性を考えることは参考になる。自賠責保険基準が交通事故という不法行為損害賠償責任の被害者が受けられる賠償額

の最低基準であるといわれていること、そして、自賠責保険基準が入通院を区別していないことに鑑みるならば、そして、本救済制度が損失の補償ではなく、被害者の負担軽減を目的とすることを考え合わせるならば、②の給付水準は社会通念上不十分な水準にあるとまではいえまい。③及び⑤の額は、自賠責保険の葬祭料の基準額 100 万円の約 5 分の 1 であり、絶対額はかなり少額である。しかし、本救済制度の主たる目的が石綿関連疾患の治療に係る費用を補てんし、患者の負担を軽減することにあるということからすれば、葬祭料という費用はどちらかといえば間接的であり、見舞金的な性格の給付として、葬儀費用の一部を補てんするに止まるとしても社会通念からは妥当とされよう。④は、上述したように、弔慰金という見舞金的な性格の給付であり、その給付水準の妥当性は社会通念による。自賠責保険における死亡慰謝料として、本人分について 400 万円、遺族がいる場合には、750 万円を上限として、その数に応じて 1 人当たり 150 万円から 100 万円の加算が認められる。これと本救済制度の弔慰金とを単純に比較することは適切とは思われないが、上述したように、本救済制度の弔慰金給付が見舞金的な性質のものであることからして、その給付額は、社会通念上、妥当な水準にあるといえよう。

[9] 現行の給付内容の給付水準については、上述してきたように、概ね妥当なものといえる。ただし、昨今の急激な物価上昇は石綿健康被害者に無視できない負担増を強いており、その点に配慮した給付水準の調整は不可欠である。

[10] 現行の給付項目に加えるべき項目があるのかについて検討する。石綿健康被害者の立場からは、給付項目が追加されることはその負担軽減に有用であることは当然の理である。しかしながら、その財源となる基金への拠出者の事情も考慮に入れる必要がある。拠

出者は、社会の連帯共助の精神の下、石綿の利用によって経済的利益を享受してきたことの負の反応としての石綿健康被害者の救済についての社会的責任を自覚して、自発的に資金を拠出する者である。したがって、給付項目を追加すべきかどうかは、その自発性を尊重するためにも、拠出者の意向を確かめる必要がある。追加項目が石綿健康被害者の医療費等の支援という本救済制度の目的に含まれるならば、拠出者の格別の同意は不要であるが、そうでない場合には、拠出者の同意を得た上で、根拠法である「石綿健康被害救済法」を改正する必要がある。なお、法が改正された場合でも、既存の基金から追加の給付項目への支出については、別個に従前の拠出者の同意が必要となろう。従前の拠出者と法改正後の拠出者とが同一であるとは限らず、従前の拠出者は当該追加給付項目に対する支出のない基金を前提に拠出しているからである。