

水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法に関する意見書

2010年(平成22年)3月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

2009年7月8日第171回通常国会において水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法(以下「特措法」という。)が成立したが、特措法には様々な問題点が存在するため、その解釈運用にあたっては以下のよう配慮がなされるように意見を述べる。

- 1 環境省は、潜在患者を含めすべての水俣病の患者に対する補償を行うため、具体的に以下の措置を講ずべきである。
  - (1) 特措法7条2項の救済対象者確定についての3年の期間はあくまでも目途であり、努力目標を定めた規定である。これを経過した後で補償を受けるべきことが明らかとなった被害者を切り捨てるこことのないよう方針を定めること。
  - (2) 居住地域や出生時期などの限定を設けないこと。
  - (3) 特措法5条1項に規定する「四肢末梢優位の感覚障害を有する者及び全身性の感覚障害を有する者その他の四肢末梢優位の感覚障害に準ずる者」に該当するかどうかは民間専門医の診断を十分に尊重して方針を決定し、過度に症状を限定しないこと、とりわけ胎児性世代、小児性世代の患者を切り捨てないように配慮すること。
  - (4) 国は、特措法37条に定める「調査研究」の一環として、「救済措置の対象者を確定」(特措法7条2項)するまでに、不知火海沿岸全域での住民の一斉検診を実施すること。
- 2 国、県(熊本県、鹿児島県、新潟県)、原因企業(チッソ株式会社、昭和电工株式会社)は、水俣病の患者に対する補償の内容として関西訴訟最高裁判決の基準を参考にするなど患者の被害の実態に見合った正当な補償を行すべきである。
- 3 原因企業(チッソ株式会社、昭和电工株式会社)のみならず、国、県(熊本県、鹿児島県、新潟県)の法的責任に基づいて水俣病被害者に対する救済、水俣病の解決、補償がなされるべきである。
- 4 分社化は一方では最終的にはチッソの消滅を認めながら、他方新会社が水俣病関連の債務を引き継がずに責任を免れるような仕組みになっていることに鑑み、環境省、熊本県、チッソ株式会社は分社化に関する条項の適用にあたっては、すべての水俣病被害者に対する補償を実現できるようにその条項の運用を厳格に

行うべきである。

## 意見の理由

### 第1 背景事情

#### 1 水俣病関西訴訟の最高裁判決

水俣病が公式に発見されてから50年以上経過したにもかかわらず、いまだ水俣病は解決せず、水俣病患者に対する十分な救済措置が講じられているとは言えない状況にある。1995年の政治解決(以下「95年政治解決」という。)によって当時訴訟原告であると否とを問わず約1万1000人の患者が救済され、水俣病問題は解決したと考えられていた。しかし、2004年10月、唯一政治解決を拒否して継続した水俣病関西訴訟の最高裁判決(以下「関西訴訟最高裁判決」という。)によって、国、県の法的責任が確定した。また、公害健康被害の補償等に関する法律(以下「公健法」という。)上の認定の要件を満たさない、いわゆる未認定患者であっても、公健法上の認定基準より緩やかな基準で被害補償が認められた。この関西訴訟最高裁判決を契機として認定申請者が急増し、併せて多数の患者が訴訟を提起するなど水俣病問題が再燃した。水俣病の解決は、加害企業のみならず国、県においても解決すべき重要課題となつた。

#### 2 原因企業チッソの事情

##### (1) チッソの経営危機と公的支援

チッソは、1973年の水俣病認定患者との補償協定締結後、被害補償の支払額増加による経営危機に陥ったため、熊本県が県債を発行してチッソに貸し付けるという県債方式による支援が1978年からなされた。

その後、チッソが行う補償協定に基づく補償金支払いや水俣湾内のヘドロ処理や埋め立て、95年政治解決に伴う一時金の支払いに対して、貸付等様々な措置が講じられてきた。しかし、これらは有利子融資であったという事情もあり、チッソは多額の公的債務を抱えることになった。チッソは次第に公的債務の支払いが困難になり、2000年に策定された抜本的支援策は、チッソに対して補償金支払いをチッソが完済することを前提に毎年支払える範囲で支払うことを認めるという公的債務の「ある時払い」を認容し、ついに公的債務、次いで金融機関の債務の返済免除にまで踏み切った。この抜本的支援策によってチッソはこれまで数年ごとに訪れていた倒産の危機から脱し、近年は相当な利益を挙げるようになり毎年最高益を更新するまでになつた。

##### (2) チッソ支援の方法

このような2000年の抜本的支援策に至る前の段階でチッソの経営危機による公的資金等の支払い等を確保するための方法として登場したのが、松岡試案と今回の措置法の原型となる分社化構想である。松岡試案というのは、1998年12月に自民党の水俣小委員会の松岡利勝小委員長が提示した、国がチッソの公的債務相当額をチッソの普通株で取得、出資し、チッソはその資金で公的債務を一括弁済する、すなわち、国が株式を取得し、公的管理下におくという構想であり、チッソの分社化構想との共通点は、株式の売却益によって債務超過状態を解消するために公的機関が株式を強制買収することにより、株主の権利行使を回避するというところにある。しかし、いずれの構想も当時の政府は非現実的な構想であるとして反対し、「将来の検討課題」として棚上げされた。

その後、チッソ支援問題は、2000年の抜本的支援策によるチッソの経営の安定化に伴い、一旦は決着したと思われたが、前述の関西訴訟最高裁判決により再燃することとなった。

### 3 救済策から特措法の成立へ

#### (1) 救済策

関西訴訟最高裁判決は、一時金の基準を400万ないし800万円とした。これに対し、95年政治解決に応じた当時1万1000人の水俣病被害者は、国の責任を前提としない260万円の一時金で政治解決に応じており、関西訴訟最高裁判決の基準金額と大きく乖離している。また、同判決が公健法の認定基準より緩やかな基準で被害補償を認定したことから、95年政治解決に応じた水俣病被害者との整合性が問題となり、同判決と同様の基準による救済を求めて水俣病認定申請などが急増した。

認定申請者は2009年10月末現在で熊本県4147人、鹿児島県3058人合計で7205人であり、また現在2000人を超える人が裁判を提訴している状態である。このような事情を背景に、2007年10月、当時の政権与党であった自民党と公明党のプロジェクトチームは水俣病の最終解決のために一定の「救済策」を提案した。

この「救済策」は、水俣病非未認定被害者を対象に一時金150万円、月額1万円の療養手当、医療費を一律支給するという内容であった。しかし、国の責任があいまいなままであり、また、補償の枠組みも95年政治解決時の基準から大きく逸脱することはできず、補償金の金額も95年政治解決の金額を下回る低額補償であった。

さらに、原因企業チッソは経営危機を回避するため、分社化実現を救済策

受け入れの条件であることを主張した。

## (2) 特措法の成立

このような倒錯し、多くの患者団体が猛反対する状況の中、当時の政府与党のプロジェクトチームは分社化と被害者救済策を組み合わせた案を打ち出し、それが骨子となって今回の特措法が国会に提出されたのである。この法案は原因企業チッソの分社化を認め、原因企業チッソが最終的には消滅することを法律で肯定するものであり、公害における加害者負担の原則をないがしろにするという重大な問題を含んだ法案であった。

しかし、十分な論議もなく、当時政権交代を想定した民主党から衆議院の解散総選挙の直前に合意を得るという政治決着をもって、2009年7月8日第171回通常国会において措置法が成立した。

## 第2 特措法の基本構造

### 1 未認定被害者の救済

特措法は救済対象者の範囲、救済の内容（一時金、療養費、療養手当）等について定めるが、一時金の金額を含めてその細目は今後政府が定める救済措置の方針の中で決定される（特措法5条）。基本的な考え方は95年政治解決策と同様であり、救済内容に特に改善の跡はなく、一時金については後退の可能性が高い。このほか、救済対象者には該当しないが、「水俣病にも見られる神経症状」を有するものに交付する水俣病被害者手帳についても定めている。

### 2 チッソの再生計画

チッソの再生計画とは、新会社を設立してそこにチッソの全事業を移し、株式譲渡後にチッソを清算する計画である。一連の手続で最も重要な部分は環境大臣による再生計画の認可であり、その認可が得られれば、新会社の設立とそれへの事業譲渡は容易に実現する仕組みになっている。

### 3 チッソの最終的消滅

チッソは最終的には消滅し、新会社は水俣病関連の債務は引き継がないことになる。しかも、債権者には詐害行為取消権等の規定は適用されないことを定めているため、債権者でもある水俣病の被害者は特措法による救済対象者にならない限り、補償を受ける途が事実上閉ざされている。特措法の適用を拒否して裁判を提起しても最終的にはチッソは一定の時期には消滅してしまうし、国や県相手の訴訟を提起するのも至難である。

### 4 訴訟の取下げ

特措法の救済の条件として訴訟の取下げが要件とされている。従ってすでに訴訟を起こしている者あるいは今後訴訟を起こすことを予定している患者は、

訴訟を継続するのか、不服であっても救済策を承諾するのかについて選択を迫られることになる。しかも前項で指摘したように途中でチッソが消滅してしまえば、チッソに対しても新会社に対しても責任追及ができなくなるのであり、かかるリスクを負担してまで訴訟の継続を選択するのは困難である。

### 第3 特措法の問題点

#### 1 立法目的について

##### (1) 特措法の根底にある考え方

特措法の根底にある考え方は、チッソはこれまで長年にわたって被害を償ってきたのであるからむしろ被害者であり、チッソを水俣病から解放すべきであるというものである。これは国や県も同じである。前文には「水俣病問題の最終解決を図り」とあり、第3章では「水俣病問題の解決に向けた取組」として、7条1号で救済措置を実施すること、4号では「補償法に基づく水俣病に係る新規認定等を終了すること」となっており、今回の救済措置は最終的なものであるし、認定業務も終了させることが想定されている。

##### (2) 分社化の正当化

被害者救済は分社化を正当化するためのものである。被害者救済という公共性をうたうことによって、加害企業擁護を隠蔽したものであると言うことができる。本来一企業を分社化するのに法律で定めなければならない理由はないばかりか、そのような法律の制定は法的一般性、公共性に違反するのであり、本来そのような立法をなすことはできない。そのため「患者救済法」をセットにすることで立法的な批判を避けたものと理解できる。分社化は「患者救済のための財源確保」のためという名目で巧みに分社化を押し込んだものであり(特措法1条の目的)、チッソ擁護の法律であると言わざるを得ない。

##### (3) 被害者救済と特措法の解釈運用の指針

水俣病の被害者は永年にわたってその被害に苦しんできたこと、未だに救済されずに放置されてきた被害者が多数存在しているにも関わらず水俣病の問題は解決していないこと、これまで差別や偏見を恐れて被害を訴えることができず、声を上げ切れずにいた多数の被害者が関西訴訟最高裁判決を契機として被害を訴えるようになったこと等の事情に鑑みれば、水俣病の被害者救済の必要性はどれだけ強調しても強調しすぎることはないものである。特措法1条が最初に「被害者の救済」が特措法の目的であることを宣言している以上、水俣病「被害者救済」という基本的視点に立って特措法の各規定の解釈運用がなされるべきである。

#### 2 水俣病被害者全員の救済、補償

### (1) 不知火海沿岸全域での健康調査の必要性

水俣病公式発見以来50余年が経過したが、その間、国による一斉検診は一回もなされておらず、特措法でも一斉検診による潜在患者の発掘を国や県は義務付けられていない。

2009年9月20日、21日に、被害者団体や民間医師の有志で構成される不知火海沿岸住民健康調査実行委員会による一斉検診が実施されたが、その際、1044人の受診者の9割以上に水俣病の可能性を示す症状が見つかり、国が「新たな水俣病の発症はない」とする1969年以降生まれの人や、救済対象地域外の居住者にも水俣病特有の感覚障害がみられ、国が限定してきた年代や地域を超えて広範囲に潜在的な水俣病患者がいる可能性が指摘された。

このような状況で、国による一斉検診を行わないまま「3年以内を目途に、救済措置の対象者を確定」(特措法7条2項)することは、特措法によって救済されない潜在的患者が多く出ることを意味し、「水俣病被害者を救済し、及び水俣病問題の最終解決をする」という特措法の目的が達成されないこととなる。

最終解決を目指す同法の目的からするならば、国は、少なくとも不知火海沿岸で一斉健康診断を実施し、潜在的水俣病被害者をすべて発掘したうえで、その全員に対して被害救済を実施すべきである。

### (2) 3年の期間

救済対象者の確定は救済措置の開始後3年を目処に行うことを定めるが、この3年という期間はあくまで努力目標であって、3年の期間を経過したときには救済対象者とならないというような運用をすべきではなく、被害者を切り捨てるのないように方針を定めるべきである。

### (3) 出生年による制限

環境省が2009年12月25日に発表した「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法の『救済措置の方針』等についての考え方(環境省案)」(以下「環境省案」という。)によると、対象者となるかどうかは、「熊本県及び鹿児島県においては、昭和43年(1968年)12月31日以前、新潟県においては、昭和40年(1965年)12月31日以前に、『対象地域』に相当の期間居住」していたかどうかにより区別される。熊本・鹿児島両県では1968年以降に、新潟県では1966年以降に出生した者は対象者とならない。

しかし、不知火海沿岸住民健康調査実行委員会が2009年9月に実施し

た1044名の住民健康調査結果では、1969年以降の出生者・他地域からの転入者でも86%（59人中51人）が水俣病または水俣病疑いの診断がなされている。出生年による制限を設けると、水俣病被害者であっても救済から外されることになるので、このような制限は設けるべきではない。

#### (4) 居住地域による制限

環境省案によると、「対象地域」とは、そこに住む者が「通常起こり得る程度を超えるメチル水銀の暴露を受けた可能性があり、水俣病患者が多発した地域として具体的に定める地域」とする。そして、この地域以外の居住者でも、「水俣湾又はその周辺水域の魚介類」または「阿賀野川の魚介類」を「多食したと認めるのに相当な理由」があり、一定の症状があれば対象となるとしている。居住地域による制限を設けないことは妥当であるが、問題は、多発地域以外の居住者がメチル水銀暴露との因果関係の存在の証明として「魚介類を多食したと認めるのに相当な理由」があることの判断の資料を何に求めるかである。その運用次第では、水俣病被害者であっても救済対象者から外されるおそれが出てくるので、できるかぎり弾力的な対応が必要である。

#### (5) 胎児性・小児性水俣病対策

胎児性・小児性水俣病患者については、その病像に未解明の点が多く、本人の身体的機能の低下や家族の介護能力の低下により生活不安が大きいため、病像や生活実態の調査研究が必要とされている。しかし、特措法には胎児性・小児性水俣病の問題については特段の規定がない。この点、環境省案は、救済対象者として、メチル水銀に汚染された魚介類を多食した者の中に「母体を経由する場合を含む」としているので、胎児性患者を救済対象者の中に入れるようであるが、胎児性世代、小児性世代の患者を切り捨てる事のないように十分に配慮しなければならない。

行政による胎児性・小児性水俣病の調査研究はこれまで不十分であったため、その充実強化こそ緊急の課題である。

### 3 救済対象者の要件

#### (1) 対象者の範囲

特措法は「救済措置の方針」として「過去に通常起こり得る程度を超えるメチル水銀のばく露を受けた可能性があり、かつ、四肢末梢優位の感覚障害を有する者及び全身性の感覚障害を有する者その他の四肢末梢優位の感覚障害を有する者に準ずる者を早期に救済する」としている（特措法5条1項）。「四肢末梢優位の感覚障害を有する者に準ずる者」の範囲は必ずしも明らかでないが、対象者となる者の症状が不当に限定されることはならぬ

い。

この点については、当連合会が2009年6月に発表した「『水俣病被害者の補償に関する特別措置法』日弁連要綱案骨子の提案」(以下「日弁連要綱案骨子提案」という。)のように、「四肢末梢優位の表在覚障害」、「全身性表在感覚障害」、「舌の二点識別覚の障害」、「口周囲の感覚障害」、「求心性視野狭窄」、「大脳皮質障害と考えられる知的障害、精神障害又は運動障害」のうちどれか一つでも認められる者は対象にすべきである。特措法による救済対象者の範囲を具体的にどう定めるかは、今後の重要な問題である。

## (2) 補償の内容

特措法では補償の内容については今後の問題としており、一時金の金額や療養費・療養手当の金額も定まっていない。前記日弁連要綱案骨子提案では、一時金の金額は関西訴訟最高裁判決基準を下回らないこと、具体的には800万円、600万円、400万円とすること、療養費は医療費の自己負担分の全額給付を行い、療養手当の金額は被害者救済策として十分かつ適正な額とすべきことを定めている。今後の運用において関西訴訟最高裁判決が下した基準に適合するか否かを厳しく見ていく必要がある。

## (3) 対象者の判断方法

救済対象者に関しても、特措法はどのような判断資料で救済対象者を確定するのかについては明確でない。

2009年12月の環境省案によると、各県が設置する「判定検討会」の意見を聴いて、対象者を判定するとし、「判定検討会における対象者についての判定は、公的病院の診断書と、申請者が提出する、別途定める要件に該当する医師の診断書とを総合して行う」としている。そして、公的病院の診断書のみでは四肢末梢優位の感覚障害などが認められない者であっても、家族に認定患者がいるなどメチル水銀の影響を受けた可能性が高い一定の要件を満たす者については、もう1回公的病院の診断を受けるとしている。しかし、公的病院で1~2回の診断をするだけでは、症状の見落としという問題が起こる可能性がある。公的診断で症状が認められない場合でも、主治医の診断で症状がきちんと認められていれば、救済の対象から外すべきではない。日弁連要綱案骨子提案で提案しているように、主治医の診断があるときは、その診断を尊重すべきである。

## 4 国、県の責任

特措法では、救済対象者に対して一時金を支払うのは原因企業であり、国や県は直接一時金を支払うようにはなっていない。また、特措法4条では国等の

責務として「国、関係地方公共団体、関係事業者及び地域住民は、それぞれの立場で、救済を受けるべき人々があたう限りすべて救済され、水俣病問題の解決が図られるように努めなければならない」としており、「責任」ではなくて「責務」という表現になっている。さらに特措法33条は「救済措置の実施等に必要な支援」として「特定事業者が一時金の支給を円滑に行うことができるよう、政府及び関係県は、予算の範囲内において、特定事業者に対する支援について、所要の措置を講ずる」旨定めている。しかし、この規定も一時金の支払いに関する支援の措置を講じたものであり、国等が法的責任に基づいて賠償責任を負担するというのと同一ではない。

しかしながら、関西訴訟最高裁判決は国、県の法的責任を認め、その判断はすでに確定している。そして特措法自体、前文においても「平成16年のいわゆる関西訴訟最高裁判所判決において、国及び熊本県が長期間にわたって適切な対応をなすことができず、水俣病の被害の拡大を防止できなかつたことについて責任を認められたところであり、政府としてその責任を認め、おわびをしなければならない」と述べており、かかる前文の規定からは特措法は国、県の法的責任を認めたものと言うべきである。日弁連要綱案骨子提案でも最高裁判所判決に従い、国、県の法的責任に基づいて、一時金についても直接負担する主体であることを明記している。従って特措法の適用においても国、県には法的責任があることを前提にして、その責任に基づいて救済及び水俣病の解決が図らなければならぬ。特措法33条の一時金の支給についても、国、県の法的責任に基づいて支援の措置が講じられなければならず、国、県の事実上の連帯責任に基づくものとして運用されるべきである。

## 5 チッソ分社化の問題点

### (1) チッソの補償責任の免脱

チッソの分社化とは、チッソを、補償のみを行う補償会社とし、子会社を事業会社として切り離すことであるが、それにより、チッソの水俣病被害者に対する補償債務の原資を減少させ、最終的にはチッソを消滅させることになる。

チッソの補償責任は、チッソの保有する事業会社株式の売却益の範囲に限定されるうえ、チッソ消滅の際に残る補償債務は事業会社によって承継されない。事業会社株式の売却益だけでは、補償債務を完済できる保証はないので、チッソが消滅すれば、その補償責任も消滅する。

特措法が定めるチッソの再生手続を進めれば、補償責任を免れた事業会社が液晶材料の生産等で業績を上げ、専ら利潤を追求することが可能となる一

方で、水俣病被害者は切り捨てられるという事態が生じる。それではチッソの補償責任が不当に免脱される結果となる。

## (2) チッソの再生計画と特措法の運用

チッソが消滅した後も、胎児性・小児性の患者を含む潜在患者など、救済されなければならない水俣病被害者が存在し続けるであろうことは疑いない。特措法によれば、チッソの事業会社への事業譲渡行為が水俣病被害者の債権を害する事があるとしても、水俣病被害者は詐害行為取消権や否認権の行使が否定されているため（特措法14条）、水俣病被害者は、事業会社に補償を求めることができないことになる。しかし、水俣病被害者の正当な権利が否定され、補償請求が行使できず、その生存さえ危機的状況におかれることになれば、憲法13条の生命・自由・幸福追求権や、憲法29条の財産権が侵害されるおそれがある。

## (3) 事業再編計画に関する環境大臣の認可の要件

チッソの分社化の前提として、チッソは「事業再編計画」を作成し、これについて環境大臣の認可を受けなければならない（特措法9条）。チッソの分社化に至る一連の手続で最も重要な部分は、環境大臣による事業再編計画の認可である。

環境大臣の認可の要件（特措法9条2項）として定められていることは、以下の4つである。

個別補償協定の将来にわたる履行に…支障が生じないと認められること。

事業会社の事業計画が…地域の経済の振興及び雇用の確保に資するものであること。

債権者に対する債務の履行に要する原資が減少しないものであること。

債権者の一般的利益に反するものではないこと。

これらはいずれも抽象的な表現となっているため、その認可要件に充足しているかどうかの判断は、環境大臣の合理的裁量に委ねられていることになる。

しかし、この4つの要件のうち、水俣病被害者の補償問題と直接関係するものは、  
、  
、  
の要件であるが、これらの要件の運用いかんによっては被害者の救済にとって重大な影響が及ぶおそれがある。

の要件については、救済対象となる被害者総数が何人か、補償金額が額でいくらになるのか、という補償のための支出総額とチッソの資金計画との関係をどのように判断するかという問題が生じるので、履行に支障が生じないという判断は適正な資料に基づいて厳格になされなければならない。

の要件については、チッソの補償責任がチッソの保有する事業会社株式の売却益の範囲に限定されるところ 株式売却益は市況にも影響されるため、株式売却益の金額いかんによって、補償債務の履行に要する原資が減少する事態が招来する。「原資が減少しないもの」であることについては、客観的かつ公正な判断がなされなければならない。また、実際に「原資が減少」した場合には、被害者救済のために適切な対応策が検討されなければならない。

の要件については、「債権者」の中には水俣病被害者も含まれるので、「被害者の一般の利益に反するものではない」とは、結局は、チッソがすべての被害者に対する補償責任を全うできるのか否かを判断の基準に据えるしかない。この点についても厳格な運用が求められる。

#### (4) 救済の終了時期

「事業会社の株式の譲渡は、救済の終了及び市況の好転まで、暫時凍結する」(特措法13条)との規定の適用が重要な問題となる。実際には救済されていない被害者が残っているのに、「救済の終了」として事業会社の株式の譲渡がなされた場合に、原資が不足すれば、被害者救済ができなくなる。そのため、「救済の終了」の判断は厳格になされなければならない。

#### (5) 以上のとおり、認可要件が充足されているか否かについて環境大臣が判断する場合には、その姿勢が厳しく問われることになる。

### 第5 まとめ

特措法は、既に述べたとおり、その運用如何によっては、チッソの分社化という方法によって、加害企業たるチッソの消滅を容認することにより、被害者切り捨てのための法律になるおそれがある。そこで、すべての水俣病の被害者救済に支障が生じることのないように、本意見書で指摘した問題点については十分な配慮を行い、被害者救済という基本的視点に立った、特措法の規定の解釈運用がなされるべきである。