

水俣病認定処分訴訟

総合政策学部4年 遠藤 忍 (70701546 / s07154se@sfc.keio.ac.jp)

ニュースの概要

大阪府豊中市の女性が、関西水俣病訴訟の最高裁判決で水俣病と認められたのに、行政に水俣病の認定申請をした所、棄却処分された。豊中市の女性は、この処分を取り消し、水俣病の認定をするように、国と熊本県を相手取った裁判を大阪地裁で起こした。2010年7月16日、大阪地裁の山田裁判長は、女性を水俣病と認めたとうえで、熊本県に認定申請を退けた処分を取り消すよう命じた。

1.水俣病の被害者救済に関して

水俣病は、チッソ水俣工場（熊本県水俣市）の排水にメチル水銀が含まれ、汚染された魚介類を食べた人の中枢神経が侵されたという公害である。

被害者救済は1970年から始まったが、国は1977年に患者の認定基準を厳格化した。この1977年に定められた認定基準は、公害健康被害補償法に基づき、旧環境庁によって定められたもので、「52年判断条件」として踏襲され現在でも現行の認定基準として有効性をもっている。その内容としては、1) 手足の感覚障害、2) 運動失調や視野狭さくなど複数症状、の双方が組み合わされている必要がある。

だが、この52年判断条件の制定以後、未認定患者による損害賠償請求訴訟が相次いだ。1986年には熊本地裁が、52年判断条件を「水俣病か否かの判断には狭きに失する」と否定し患者勝訴の判決を出したが、2審の福岡高裁は患者勝訴のまま「(基準が)不合理であると評価できない」として52年判断条件を肯定する判決を出した。1995年に村山内閣は、52年判断条件より緩やかな条件で約1万人に一時金260万円を支給するなどして政治決着を図った。しかし、関西に移住した水俣病未認定患者が国などに賠償を求めた水俣病関西訴訟の最高裁判決が2004年に出され、判決では国の認定基準を事実上否定されたため、再び全国で訴訟が起こった。そのため国は、52年判断条件を変えずに未認定患者の救済範囲を拡大しようと、2009年7月に水俣病被害者救済特別措置法を制定し、1995年の救済から漏れた人を対象に一時金210万円の支払いなどを決めた。しかし環境省は「認定基準を見直すことは、かえって混乱を招く」と52年判断条件の見直しを拒否してきた。

2.原告の女性に関して

原告の女性は、1925年に水俣市の半農半漁の家庭に生まれ、毎日のように新鮮なボラやアジ、アサリを食べていた。1953年頃から頭が重く足にしびれを感じるようになり、1957年頃には手足の先のしびれが悪化し、1958年頃からはめまいも頻繁に起こるようになったが、地元の病院で神経痛と診断された。女性はその後1971年に兵庫県尼崎市に転居すると、1973年頃から頭痛や足のけいれんがひどくなり、勤務する電線工場で倒れることもあった。水俣病と確信し、1978年に熊本県に認定申請をしたが棄却された。1981年10月に、国の公害健康被害補償不服審査会に審査請求をした。その一方で水俣病関西訴訟に1988年、原告として加わり、最高裁判決（2004年10月）でメチル水銀中毒の被害者と認められた。勝訴が確定したが、1981年に水俣病患者の認定申請を棄却した県の処分を不服として起こした審査請求は、2007年3月に棄却された。今回の訴訟は、患者としての認定を求めて2007年5月に起こした。

1. 今回の判決の要旨

判決における主文は、1) 原告女性からの水俣病認定申請を棄却した熊本県知事の処分を取り消す、2) 熊本県知事は、公害健康被害補償法4条2項に基づき、女性の疾病が水俣病であるとの認定をせよ、というものだ。

判決の主な論点としては、1) 52年判断条件の妥当性、2) 水俣病の感覚障害の判断、という国の判断基準に関する事柄について検討され、その上で、3) 原告に関する事実関係(原告が水俣病であるか否か)、4) 処分は適法か否か、という原告の主張に関する検討がなされている。それぞれについて以下に見てゆく。

1) 判断基準の妥当性

公害健康被害補償法施行令が定める水俣病とは、魚介類に蓄積されたメチル水銀を経口摂取することによって起こる神経系疾患をいう。水俣病にかかっていると認められるためには、認定申請者の疾患が魚介類に蓄積されたメチル水銀の経口摂取によって引き起こされたと高い確率で証明されることが必要だ。

52年判断条件は、感覚障害だけでなく複数の症状の組み合わせがなければ水俣病と認められない、としており、国も認定基準は専門家による検討会を経て策定されたため、医学的正当性があると主張する。しかし判断条件制定の背景には、急増する申請者を迅速に審査する目的もあったと認められる。

認定基準の意義を否定することはできないが、症状の組み合わせを満たさないから水俣病でないとするのは医学的根拠がない。水俣病の主要症状はいずれも他の疾病でも生じ得るものだが、水俣病特有の症状でなくても、原因がメチル水銀以外によるものではないと判断できるなら、水俣病と診断して差し支えない。メチル水銀に対する暴露状況など、疫学的な条件と、個別具体的な状況を総合的に考慮することによって、水俣病にかかっていると判断する余地はある。

2) 水俣病の感覚障害

原告に認められる症状は、四肢末端優位の感覚障害に限られる。こうした感覚障害は患者のほとんどにみられるというものである。こうした感覚障害は、水俣病の基礎的症候であり、臨床上把握することができる神経症状がこの感覚障害だけしかないタイプの水俣病も存在すると認められる。

たとえ神経症状がこの感覚障害のみであっても水俣病を否定するのは相当ではなく、メチル水銀に対する曝露歴等の疫学的条件のほか、水俣病にみられる感覚障害の特徴を備えているかといった点や、水俣病以外の原因を疑わせる事情があるかどうかといった点等を総合的に検討して判断すべきである。

3) 原告に関する事実関係(原告が水俣病であるか否か)

女性は出生から兵庫県に転居するまでの間、水俣市内で生活した。その間、山間部に住んだことはあったが、メチル水銀に汚染された魚介類を継続的かつ多量に摂食し、メチル水銀にさらされたことが認められる。また、生活を共にした元夫の親族らが水俣病の認定を受けていることも、水俣病になるほどのメチル水銀を摂取した可能性を裏付ける。

女性の感覚障害について、国などは女性がかかった脳腫瘍やその手術(1975年)の影響だと主張するが、女性は1953年ごろから手足にしびれを感じるようになっており、感覚障害のすべてを手術の影響と考えるのには無理がある。女性には一貫して手足の感覚障害があったほか、1986年の検診では口の周りの感覚障害も訴えていて、水俣病患者にみられる感覚障害の特徴を備えている。

原告に見られる感覚障害は、水俣病における障害によく符合しているうえ、水俣病以外の別原因が存する様子もうかがわれない。水俣病における感覚障害は、中枢神経が障害されることによるものであると推認されるところ、原告の感覚障害は経口摂取したメチル水銀を原因とするものであると考えるのが合理的である。

4) 処分は適法か否か

原告は、公害健康被害補償法に基づく水俣病認定の2つの要件(ア.申請者が水俣病にかかっていること、イ.対象となる水域の汚染が原因となっていること)を満たしていたのは明らかである。また、処分時点で女性が水俣病だったとすれば、水俣病による感覚障害は治癒が困難である実態からみて女性は現時点でも水俣病にかかっていると推定される。したがって、知事に裁量の余地はなく認定すべきだった。知事の不認定処分は違法で、取り消しを免れない。

法学上の論点と私見

1. 行政法学上の論点について

この事件に関する行政法学上の論点としては、以下のような論点が挙げられると筆者は考察する。

- 1.1. 5 2 年判断条件の判断基準は妥当かどうか、また感覚障害だけで水俣病と認定されうるか
(判決の論点 1, 2)
- 1.2. 5 2 年判断条件を基準とした公害健康被害認定審査会による認定に関する意見、およびそれに基づく都道府県知事の認定／不認定処分(＝行政行為)は、司法判断に適する自由裁量行為なのか
- 1.3. 原告が、水俣病関西訴訟において勝訴し水俣病と認定されているながら、公害健康被害補償不服審査会への審査請求を棄却されたことは適法であったか
- 1.4. 本訴訟において適法性が問われた処分はどの時点における処分か。公害健康被害補償不服審査会の審査請求棄却処分ではない場合(すなわち2007年3月時点でない場合)、出訴期間の観点から訴訟を起こすことはできないのではないか
- 1.5. 公害健康被害補償不服審査会の設置を規定する公害健康被害の補償に関する法律・134条には「この款の規定により審査会がした処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない」と規定されているが、本訴訟は行政事件訴訟法に基づいて行われている。行政事件訴訟法は134条の規定には当てはまらないのか

2. 立法学上の論点について

この事件に関する政治的・立法措置的論点は以下のようなものが挙げられると筆者は考察する。

- 2.1. 5 2 年判断条件が厳格なものとされるのは何に起因するか
- 2.2. 本判決によって、現行の判断基準である5 2 年判断条件は緩和されるべきか
- 2.3. 95年村山内閣下の救済、および09年水俣病被害者救済特措法による救済があるにもかかわらず、未認定者による訴訟がなされるのはなぜか。また本判決を受けて新たな救済措置をとるべきか

3. 上記の論点に関する私見

まず、論点1.1および1.2については、本訴訟に直接関わる内容であるが、筆者は本訴訟の判決内容には妥当性があると考え、判決内容を支持したいと思う。

5 2 年判断条件については、水俣病の被害者をチツソの補償により救済するという政策上の課題に対して、確実に被害者を認定するために設けられた基準であり、チツソ側の救済負担の限度を鑑みると合理性のある基準であることは確かである。これは本判決および1986年福岡高裁の判決で肯定された通りである。(これは論点2.1に対する回答となる)

しかしながら、水俣病であるか否かの定義は本来、メチル水銀の経口摂取があったかどうかの事実が重要であり、メチル水銀摂取と因果関係のある症状の有無の問題ではないように思われる。したがって、本判決において原告が水俣病であると認定されたように、メチル水銀の経口摂取の事実に基づいた被害者認定がなされるべきであり、その点においては医学的に高度に専門的な判断のみを要する訳ではない。したがって、水俣病患者認定の行政処分は、裁判官が判断するに足る自由裁量行為であるとする事ができる。ただし、訴訟においては医学的に専門的な意見についても斟酌する必要はあるだろう。

さて、論点1.3について考察すると、2001年大阪高裁および2004年最高裁判決による水俣病関西訴訟原告らの水俣病認定については、複数症状がなくても有機水銀中毒と認めるという判断に過ぎない。最高裁で勝訴し結審したものの、この判断がなされたのに対して環境省は5 2 年判断条件を緩和するに至らなかった。最高裁の判断を受け、政府は水俣病被害者救済特措法による救済策を講じた訳だが、特措法による救済ではなく公害健康被害補償法に基づく認定を受けることを求める被害者も多い。(このことは論点2.3の前段に対する回答である)

ところで、この2004年最高裁判決にも関わらず5 2 年判断条件は緩和されなかった、という事実を考慮すると、2007年3月時点で原告の女性に対して下された請求棄却の処分は2004年最高裁判決ではなく5 2 年判断条件に基づいて行われた処分であると考えられる。この5 2 年判断条件は、本来は公害健康被害補償法施行令であり、旧環境庁・現環境省による省令である。最高裁判決によって水俣病に認定されても、5 2 年判断条件が定められている当該省令が改正されない限り、省令に基づいて判断を下すことが、一行政機関たる不服審査会に求められ2010年春学期 行政法 水俣病認定処分訴訟 総合政策学部4年 遠藤 忍 (70701546)

る。不服審査会は、公害健康被害補償法の規定を読む限り、諮問機関ではなく、合議制ながら独自の判断・処分を行える機関であると考えられるから、2007年3月に下された請求棄却処分は、52年判断条件に基づいて行われたと捉えれば適法な処分であると考えられる。ただし注意したいのは、この論点1.3に関する筆者の論考においては、52年判断基準そのものが違法であったか否かを考慮していない。原告に対する請求棄却処分は、省令という法規範に基づいて下された処分という点では適法である、ということの意味しただけである。

それでは論点1.4について、本判決によって違法性が問われたのは、どの法令または処分なのか。残念ながら本稿では判決文全文を見ることはできなかったが、行政事件訴訟法の出訴期間に関する規定を鑑みると、本裁判で扱われた処分は公害健康被害補償不服審査会が原告に対して行った請求棄却処分であると判断できる。しかし判決の要旨を見る限り、判決が違法性を問うたのは52年判断条件、すなわち旧環境庁が定めた認定基準である。

事実関係を整理すると、原告は1978年に熊本県に認定請求をし棄却され、熊本県知事による認定棄却に関して1981年に国の設置する不服審査会に不服申し立てを行い、2007年に請求棄却されている。新聞記事に記載された主文によれば、「熊本県知事の処分を取り消す」となっており、これは1978年にまでさかのぼる処分の取り消しである。行政事件訴訟法14条の出訴期間に関する規定を考えると、2007年5月に提訴された本裁判が取り扱う処分としては、やはり2007年3月の不服審査会の処分が妥当だと考えられる。この論点に関しては、筆者の理解の及ぶ所ではなく、疑問点であるため、判決全文を読む必要がある。

ちなみに、論点1.5については、行政事件訴訟法と行政不服審査法の立法目的の違いによって起こるものであることから、公害健康被害補償法134条は妥当な記述であることが分かる。行政不服審査法は、行政庁の処分に対する異議申し立てや審査請求一般に関して定めた法律であり、公害健康被害補償法では不服審査会での不服申し立て手続きや審議手続きが定められており、かつ不服審査会は公害健康被害補償法に基づく処分に対する審査請求を受け付けるために設置されたものであるから、行政不服審査法に基づく審査請求にはなじまない。よって今回の裁判が審査請求の棄却を不服として行政事件訴訟法によって提訴されたことは理解できる。

では、論点2.2および2.3についてはどうだろうか。つまり、52年判断条件は緩和されるべきか、または新たな救済措置は行われるべきか、という政治判断である。

前者52年判断条件について、判決が示したような医学的に個別具体事例を検討することについては筆者は反対である。なぜなら、1) チッソ側の金銭的補償の限度を超えるだけの患者認定を行うことで認定患者が増えることは、逆に被害者を確実に救済することにならず、政策および立法目的を達成することを妨げかねず、仮に条件を緩和して認定被害者の枠を拡大しても、チッソが認定患者へ支払う補償金はチッソと患者側の合意に基づいているため補償額が下がる可能性がある、2) 個別具体的に症状の検討を行っていくことは、公害健康被害補償法に定められた公害健康被害認定審査会(各都道府県に設置)および各都道府県・政令市の判断を遅滞させ、その遅滞が被害者補償を円滑に進めないことにつながり、結果的に被害者救済の政策・立法目的を達成することを妨げかねず、また行政庁の業務を増やすこととなる、という理由が挙げられる。しかし、52年判断条件が感覚障害と複数症状の双方を必要とすることについては判決に示される通り医学的根拠が無く、それ以上に重要と思われるのはメチル水銀の経口摂取に関する事実であるから、52年判断条件は、メチル水銀の経口摂取に関する事実証明に関する条件に変更される方がより合理的であるように考える。

新たな救済措置の必要性については、必要ないと考える。水俣病被害者救済特措法は2009年に成立したばかりの特措法であり、「基準を満たさないものの救済を必要とする方々」を対象に、水俣病被害者救済特別措置法に基づき1人210万円の一時金などを支払う救済措置が2010年によりやく閣議決定されたばかりである。被害者団体には、特措法による救済を求める声もあるようなので、ひとまずは特措法による救済を早急に行うことの方が必要であると考えられる。

参考文献

新聞記事

読売新聞

- ・「水俣病 国の基準否定 喜びと困惑 交錯」2010.07.17, 東京朝刊
- ・「水俣病「国の基準」否定 大阪地裁「認定 個別事情考慮を」」2010.07.17, 東京朝刊
- ・「水俣病認定訴訟 熊本県審査に影響 知事「慎重に対応」」2010.07.17, 西部朝刊
- ・「水俣病認定訴訟・大阪地裁判決の要旨」2010.07.17, 大阪朝刊
- ・「水俣病申請8000人 国は柔軟な対応を（解説）」2010.07.17, 大阪朝刊
- ・「水俣病認定訴訟 救済枠組みに波紋 原告「基準見直しを」」2010.07.17, 大阪朝刊
- ・「〈解〉水俣病被害者救済法」2010.07.17, 大阪朝刊
- ・「水俣病国の基準否定 認定訴訟「個別事情を考慮」 大阪地裁」 2010.07.17, 大阪朝刊

毎日新聞

- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 大阪地裁判決「画期的」 新潟訴訟の弁護士が評価」2010.07.17, 地方版／新潟
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 「52年条件」否定判決 県、慎重な対応に終始」2010.07.17, 地方版／熊本, 23頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 国の基準否定 原告の認定命じるー大阪地裁判決」2010.07.17, 西部朝刊, 1頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 原告勝訴（その1） 30年の悔しさ晴らす」2010.07.17, 西部朝刊, 27頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 原告勝訴（その2止） 患者団体は「妥当」評価」2010.07.17, 西部朝刊, 26頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 国の基準否定、単一症状に認定命令ー大阪地裁」2010.07.17, 大阪朝刊, 1頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 基準否定判決 悔しさ、受け止めてくれた」2010.07.17, 大阪朝刊, 30頁
- ・「水俣病：行政認定請求訴訟 国の基準否定 原告の患者認定命じるー大阪地裁判決」2010.07.17, 東京朝刊, 1頁
- ・「ことば：水俣病と被害者救済」2010.07.17, 東京朝刊, 1頁, 政治面
- ・「クローズアップ2010：水俣病認定・大阪地裁判決 救済策に影響必至」2010.07.17, 東京朝刊, 3頁
- ・「行政認定請求訴訟 原告勝訴 「法廷行きたかった」 84歳、病床に朗報」2010.07.17, 東京朝刊, 29頁
- ・「行政認定請求訴訟 判決の要旨」2010.07.17, 東京朝刊, 26頁

法令

- ・ 行政事件訴訟法
- ・ 行政不服審査法
- ・ 公害健康被害の補償等に関する法律
- ・ 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