

「水俣病問題に係る懇談会」提言書

平成 18 年 9 月 19 日

目次

はじめに——懇談会が目指すもの	1
1. なぜ、今、水俣病か ～その歴史的意味からの出発～	4
2. 被害を拡大させた行政の「不作為」責任	9
(1) 水俣病発生初期——チソの秘密主義と行政の怠慢	9
(2) 昭和34年——経済成長政策下の致命的な「不作為」	12
3. 「いのちの安全」の危機管理体制を	19
(1) 「2.5人称の視点」による意識の変革を	19
(2) 「被害者・家族支援担当部局」の設置を	22
(3) 「いのちの安全調査委員会」(仮称)の設置を	24
4. 被害者の苦しみを償う制度を	28
(1) 状況の急変が問うもの～求められる高い次元の政治の決断～	28
(2) 行政の論理に縛られない視点	32
(3) 複雑な救済・補償制度と混乱の根源	33
(4) 新規申請者が示す問題の根の深さ	39
(5) 恒久的な救済・補償制度の方向	41
5. 「環境・福祉先進モデル地域」(仮称)の構築を	46
(1) 胎児性水俣病患者・家族のメッセージ	46
(2) 胎児性患者の実態	47
(3) 胎児性患者支援の課題	48
(4) 患者の身体機能の低下と家族の高齢化	50
(5) 「福祉先進モデル地域」(仮称)の提言	51
(6) 「もやい直し」、そして「環境・福祉先進モデル都市」(仮称)へ	53
6. 未来へのメッセージ ～水俣病の総合的な調査研究と「水俣病・環境科学センター」(仮称)の設立を～	57
7. おわりに	60
付図：水俣病被害地域における地域社会福祉システム 「地域活動多機能スペース構想図」	61

《開催経過》

《委員名簿》

3. 「いのちの安全」の危機管理体制を

以上は、水俣病の発生初期から政府が水俣病の原因に関する統一見解を発表した昭和 43 年までの期間において、被害の拡大を放置した国の行政の「不作為」責任に焦点を合わせて問題点を明らかにしたものである。それらの問題点は、水俣病事件への対応に限らず、日本の行政の体質、すなわち行政官の意識と価値観および行政の構造的欠陥にかかわる事柄であると言える。そこで、水俣病 50 年という節目に、行政はこの事件から何を教訓として学び、教訓を生かすには意識と組織をどのように変えるべきかを、政府全体で真剣に考えるべきであろう。「懇談会」としては、行政のあり方の変革を中心に、関連する企業や科学者のあり方も含めて、次の提言をする。

(1) 「2.5 人称の視点」による意識の変革を

「2.5 人称の視点」という、専門化社会に人間性を回復させるための新しい問題意識のキーワードについて説明する。

人間の「いのち」や「死」は、そのことにかかわる者の立場（人称）によって、意味が違ってくる。「1 人称の死（あるいはいのち）」は、私の死であり、私のいのちである。そこでは、自分は重い病気になった時、どのように生き抜くかとか、人生の最期にどのようにして尊厳死を迎えるかとか、自分が脳死になったら病気で苦しむ人のために臓器を提供したいとか、さまざまな選択を迫られることになる。誰しも、事故や公害や薬害の犠牲になるのは拒否するだろう。大事な一度限りの人生なのだから。

これに対し、「2 人称の死（あるいはいのち）」は、大切な家族や恋人との関係における「あなたの死（あるいはいのち）」であって、病気や死に直面する大切な人が充実した日々を送れるように、精神的・肉体的に支えてあげなければならない立場からの死やいのちである。例えば、末期がんの夫を支える妻の立場からの死やいのちである。「2 人称の死」は、もう一つ、大事な人が亡くなった後、自分の心の中にぽっかりと空白域が生じてしまい、その喪失感をどう乗り越えて生きるかという課題が突きつけられる。いわゆる「グリーフワーク」（悲しみを癒す仕事）である。

一方、「3 人称の死（あるいはいのち）」となると、友人・知人から全くの他人に

至るまで、幅が広い。友人・知人の死には、心を痛めても「2人称の死」ほどではなかろう。まして、他人やはるか外国の人々の死となると、イラクで連日何十人、何百人という死者が出て、日本に住む人々は食べ物がのどを通らなくなるほど胸を痛めることはないだろう。現代のように、職業が専門化し、職業人がそれぞれの分野の専門家になる傾向が強いと、仕事に対する姿勢や判断基準が規則や基準やマニュアルに依拠することになる。行政官にしても法律家にしても医療者にしても、その点はみな同じだ。

客観性や公平性という意味では、規則や基準やマニュアルは不可欠のものである。しかし、規則や慣行を杓子定規的にあてはめるだけだと、「冷たい乾いた3人称の視点」になってしまう。公害や薬害の被害者が役所に訴えても、まともに聞いてもらえず、門前払いに等しい扱いをされたとか、犯罪被害者が警察署や検察庁に事件の結末や加害者の処罰について問い合わせてもケンもほろろの対応で何の説明を受けられなかったといった事例は、枚挙にいとまがないほどある。それらは役所側が「冷たい乾いた3人称の視点」でしか事案を見ていないことの表れと言える。あるいは、医師が治療法のなくなった末期がんの患者に「もうこれ以上することがないので、どこか身近なところに病院を見つけてほしい」と冷たく見放す。患者にとってはそれからこそが、かけがえのない1日1日であるのに。あるいは、弁護士が性犯罪被害者の女性の相談に対し、「訴訟に持ちこんでも、時間はかかるし、10万円ぐらいにしかありませんよ」などと、被害者の心理をズタズタにするような言い方をする。専門的職業人が「冷たい乾いた3人称の視点」で仕事をこなすと、こういうことになる。専門化社会の深刻な落とし穴と言える。

どうすれば、この現代社会のゆがみを人間味ある社会に再生できるのか。その方法として、「2.5人称の視点」がある。公的な立場の専門的職業人が、事件の当事者である被害者（1人称の視点）や家族（2人称の視点）になり切ってしまったのでは、感情移入が過度になり、冷静で客観的な判断ができなくなる。外科医でもわが子の手術はできないと言われるように。そこで、あくまでも冷静な「3人称の視点」を失わないようにしつつ、1人称の被害者・社会的弱者と2人称の家族に寄り添い、「これが自分の親や連れ合いや子どもだったら、どんな気持ちでいるだろうか、今一番求められているのは何だろうか」という視点を合わせもつようにするなら、冷たく突き放すような態度はとらないだろう。《現行の規則や慣行の中でも、何とか対

応することはできないか》《どうしても無理なら、規則を変えることはできないか》といった柔軟な発想と態度が生まれてくるはずである。これを、3人称の視点と1人称・2人称の視点を合わせもつ視点として「2.5 人称の視点」と呼ぶのである。あえて言うなら、「冷たい乾いた3人称の視点」から「温もりと潤いのある 2.5 人称の視点」への転換である。

水俣病発生の初期においても、あるいは昭和 34 年末の見舞金契約及び漁業補償契約から昭和 43 年の政府統一見解に至る「空白の8年余」の時期においても、行政の対応は《もしこれが自分や家族に降りかかった問題であったら》といった、1人称・2人称の立場の人々に寄り添う姿勢、すなわち「温もりと潤いのある 2.5 人称の視点」からはほど遠い、まさに「冷たい乾いた3人称の視点」だった。より厳しく言うなら、当時の法規の範囲内でも、チソソに対する規制の方法や被害者に対する支援の方法がないわけではなかったのだから、行政が実際に示した対応の仕方は、「冷たい乾いた3人称の視点」さえも超えた、違法な「不作為」と言うべきものであった。それゆえに最高裁判決で国と熊本県の責任が問われたのである。

日本の行政は、客観性や公平性を重視する姿勢を金科玉条とするあまり、さまざまな事件の被害者、患者、社会的弱者に対して、冷たく対応する傾向があり、時には客観性や公平性を隠れ蓑にして、「不作為」の怠慢をほしいままにした例さえ少なくない。そうした行政の姿勢は、社会的に批判を受け続けてきたにもかかわらず、その体質は本質的に変わらないで今日に至っている。最近の例をあげるなら、犯罪被害者が検察庁に重要な要請文を提出しようとしたところ、事務官が座って待っていた被害者にまともに話も聞かずに立ったまま無造作に書面を受け取って自室に戻ってしまい、何の対応もしなかったという事例があり、厳しく批判された。水俣病被害者に対する国の対応は、その最悪の例の一つと言える。

このような実態を見る時、行政の中に「2.5 人称の視点」を導入することは、日本の行政官の意識と行政の姿勢を大きく転換させる意味を持つことになるだろう。言い換えるなら日本の行政のパラダイムを「官中心主義」から「民中心主義」へと転換させる意味を持つことになる。

そこで、行政官の意識を変えるために、次の対策に取り組むよう提案をする。

行政官が公害、環境破壊、薬害、事故、災害、犯罪等の被害者や社会的弱者の訴えや相談に対し、「2.5 人称の視点」に立って十分に配慮のある対応をしなければならないことを、法律や条例の施行・運用の中で明らかにすること。その場合、「2.5 人称の視点」という用語が法律用語としてなじまないならば、一般的な公務員の倫理とは別に、「2.5 人称の視点」に相当する内容を持つとともに、行政課題に対処する時に国民の健康と生命の保護を最優先すべきことを示す新しいキーワードとして、「行政倫理」という用語による倫理規範を関係法規に明記することが望まれる。

《補論》

この「行政倫理」を実効性のあるものにするために、試案として、次の取り組みを示しておきたい。

- i) とくに環境基本法やこれに基づき進められる環境行政においては、上記の趣旨を基本的理念とすることを謳うこと。
- ii) 国の行政機関や地方自治体は、上級幹部を含む全職員を対象とする業務研修において、「2.5 人称の視点」が被害者や社会的弱者の立場を配慮した「民中心主義」の行政姿勢や中核になることを、さまざまな事例検討や実地体験をとおして身につけるカリキュラムを組むこと。（これは大学の専門課程のカリキュラムにおいても導入されるべき課題であろう。）
- iii) 行政に携わる者すべてに、「2.5 人称の視点」の意識を浸透させるためのハンドブックを作成して、全職場に配布すること。

(2) 「被害者・家族支援担当部局」(仮称) の設置を

ただし、意識の変革と言うだけでは、空念仏で終わるおそれが強い。意識の変革は組織や制度の変革を伴ってこそ、はじめて確実な実体のあるものとなり得る。

幸いにして、この数年、日本の行政や司法において、「2.5 人称の視点」というキーワードを使ってなくても、実質的にその視点に立った立法や実務での積極的な対応が相次いで見られるようになった。その主なものを挙げると――

- ▶ 犯罪被害者に対し、警察、検察、裁判所が相談の窓口を開設したり、情報提供

をするようになった。さらにそれらの対策を政府全体の課題として取り組むために、犯罪被害者支援基本計画が立てられた。(平成 18 年)

- ▶ キャッシュカード犯罪の被害者に対し、銀行は一切補償しないという方針を、行政が銀行側の要請によって長年にわたって容認してきたが、金融庁はキャッシュカード被害者急増の現実を踏まえて姿勢を 180 度転換して、銀行に全額補償させる預金者保護優先の制度を立法化によって確立した。(平成 17 年)
- ▶ 厚生労働省脳死臓器提供検証会議は、単に脳死判定や臓器提供が正しく行われたかを 1 例ずつ医学的に検証するだけでなく、愛する家族を失ったドナー家族側が精神的に問題をかかえていないかなどを調べて、必要があれば専門家による支援をするための「ドナー家族の心情把握等作業班」を設置してその作業に入りつつある。(平成 16 年以降)
- ▶ アスベスト健康被害者、建築物耐震性偽装事件被害者それぞれに対する速やかな救済。(平成 18 年)

これらのほか、医療界の中にも「2.5 人称の視点」に注目する医師、看護師が、学部教育の中でこの視点の重要性を語る例が見られるようになった。

さらに日本航空は高い安全を確立するための計画の中で、乗客・家族の身になって仕事と向き合う意識を浸透させるために、「2.5 人称の視点」の教育ビデオを制作・配布している。

このような時代の潮流の中で、行政に「2.5 人称の視点」を導入する意義はいよいよ大きくなっていると言うべきであろう。その具体的な方策として、「懇談会」として次の提案をする。

- ① 国の行政機関および自治体に、公害・薬害・食品被害の被害者、産業事故・都市災害・不良工業製品(商品)の事故・建築物災害の被害者、医療事故の被害者、経済事件の被害者、インターネット上の情報被害者(中傷、名誉毀損等)などの訴えと相談に対応し、必要に応じて被害者・家族に対する支援の態勢を組む組織として、「被害者・家族支援担当部局」を設置する。
- ② 各種の被害者支援の法律や制度を政府全体として総合的に比較検討し、犯罪被害者支援基本計画を全被害者に拡大するような「被害者支援総合基本計画」

を策定し、全体的に内容の充実をはかるとともに、未だ制度化されていない分野については、早急に立法化・制度化の道をはかること。

《補論》

被害者・家族支援の組織のあり方について、試案として次の取り組みを示しておく。

- i) 「被害者・家族支援担当部局」は、行政機関の長に直属するスタッフ部門として、他のあらゆる業務部門から独立した組織とする。
- ii) 同部局は、被害が発生した事件の情報をキャッチしたら、速やかに行動を起こせるだけの専門スタッフをかかえる。
- iii) 同部局は、必要な情報を関係業務部局に速やかに発信して、「2.5 人称の視点」による対応を幹部・一般職員に徹底する。
- iv) アメリカのNTSB（国家安全運輸委員会）は、1997年、「涉外・広報及び家族支援局」を設置し、事故発生時に速やかにスタッフが現地に急行し、被害者・家族の支援にあたる体制を整えた。これはモデルとして参考になろう。

これらの取り組みは、日本の行政を真の福祉国家型行政に変革していく牽引車の役割を果たすに違いないと確信する。

(3) 「いのちの安全調査委員会」（仮称）の設置を

水俣病が発生しはじめた初期において、行政（とくに国）は積極的に実態と原因を調査・分析する取り組みをしなかったし、機動的にそのような対応をする組織を持っていなかった。原因をすみやかに明らかにすることは、被害の拡大を防ぐためにも、類似の事件の再発を防ぐためにも、さらには地域住民の不安やパニックや偏見・差別を防ぐためにも、不可欠である。しかし、行政の現実はいずれも正反対のものであった。

水俣病被害者の発生が広域化しはじめ、その拡大を防ぐべき決定的な別れ目となった昭和34年において、行政は関係省庁が一体となって住民の生命と健康の確保に取り組むべきであった。にもかかわらず、産業振興と経済成長を至上命題とする通産省が国民の健康政策を担う厚生省を抑制し、政府統一見解の取りまとめを、大幅に遅らせる画策をした。厚生省も、水俣病の原因究明と被害の拡大防止におよび

腰だった。日本の行政組織における「タテ割り主義」と官僚の縄張り意識は、行政官に自分の領域の政策の遂行しか視野に入らないといういわば視野狭窄症をもたらし、国民の生命と健康という至上価値さえ見失わせたとと言える。

往年の帝国陸海軍は、太平洋戦争直前のノモンハン事件をはじめ、ミッドウェー海戦、インパール作戦、マリアナ沖海戦、レイテ沖海戦、沖縄戦などで、次々に作戦上の同じ失敗を繰り返した。それはなぜなのか。経営学者の野中郁次郎・一橋大学教授ら組織論・経営論・軍事論の専門家6名による共同研究グループの研究報告書『失敗の本質 日本軍の組織論的研究』（ダイヤモンド社、1984年）は、最終章「失敗の教訓」の中で、「日本軍が特定のパラダイムに固執し、環境変化への適応能力を失った点」は、戦後も、行政官庁から革新政党に至るまで至るところに継承されていると論じ、行政官庁については、「タテ割りの独立した省庁が割拠し、日本軍同様統合機能を欠いている」と批判している。まさにその弊害が、水俣病への対応をめぐる、象徴的な形で示されたということができる。

国民の生命にかかわる問題で、国の行政が省庁間の政策選択の価値観の違いから「不作為」に陥るとするのは由々しい問題である。多省庁にわたる問題が生じた時、どの省がリーダーシップを取るのか。問題によって違って来るだろうが、国民の生命にかかわる問題については、国が関係省庁の縄張りを越えた最優先課題として、予防や拡大防止の責務を担うことを、然るべき法律の中で明文化すべきであろう。

あわせてこの機会に、省庁がタテ割りで割拠している中で、国民の生命にかかわる問題が生じた時、どのようにして統合機能を発揮できるようにするかが検討課題であろう。

これらの問題を克服し、これから国民の生命と健康に被害が生じるような事件が拡大した時に、行政が機動的に対処することのできるシステムを確立するために、次の取り組みを提案する。この提案は、21世紀においては、国家の安全にかかわる危機管理体制と並んで、国民1人1人の日常におけるいのちの安全を守るためのもう一つの危機管理体制を確立することこそ、政治・政策の最重要課題であるとの認識に基づいている。

国民の生命と健康に危険を及ぼすようなさまざまな危険な事象・事件が発生した場合に、その原因究明と事件の構造的問題の解明にあたるとともに、被害の拡大防止策や再発防止策や普遍性のある教訓などについて積極的な勧告・提言を行う常設の「いのちの安全調査委員会」（仮称）を設けること。臨時編成の調査委員会では、所管行政機関からの独立性を確保できず、事件の構造の解明も期待できないし、専門性のある人材と情報の蓄積もできない。

〈補論〉

「いのちの安全調査委員会」（仮称）の設置にあたって考慮すべき要目として、次のような試案を示しておきたい。

- i) 「いのちの安全調査委員会」の行政組織上の位置づけは、内閣総理大臣直属の第三者機関的な組織とすることが望まれる。（アメリカのNTSB・国家運輸安全委員会など安全問題の調査機関は大統領直属の独立性の強い組織になっている。）
次善の策としては、省庁ごとに一般行政組織から独立した大臣直属の「〇〇省・いのちの安全調査委員会」という形で設置する。この場合、日本の既存の行政組織の形態としては、航空と鉄道の分野で、事故調査と安全勧告の任務を担っている国土交通省航空・鉄道事故調査委員会がある。
- ii) 「いのちの安全調査委員会」は、常勤・非常勤の委員（Board members）と各種専門分野の調査官等によって構成される。
- iii) 国及び地方の行政機関は、環境の異常現象（動植物の異変、有害物の発生等）、環境汚染、健康被害、生命の危機等の情報を把握した時は、速やかに「いのちの安全調査委員会」に通報しなければならない。
- iv) 「いのちの安全調査委員会」は、正確な事態の把握と原因・背景の解明のために、公的機関はもとより、私企業や私有地等への立ち入り調査や資料提供要求、関係者の証言聴取等ができる強い調査権限を付与されるべきである。（アメリカのNTSB・国家運輸安全委員会、NRC・原子力規制委員会、FDA・連邦食品医薬品局等は、強力な調査権を付与されている。ハワイ沖で日本の練習船「えひめ丸」が米海軍の原子力潜水艦に衝突されて沈没した事件で

は、NTSBの調査員がハワイの太平洋艦隊停泊基地に駆けつけ、直ちに機密性の高い原潜の内部への立ち入り調査まで行ったことを想起すべきである。

また、オランダでは最近、交通機関の事故調査だけでなく、健康被害、産業事故、公害、災害などの調査や救急医療、被害者支援についても、一つの国家機関が統轄して行うようにする行政改革が行われ、総合的な安全調査委員会が発足した (Kingdom Act, 2 Dec. 2004)。これらアメリカやオランダの取り組みは、国民の生命の安全のための危機管理対策として、21世紀の国家が目指すべき方向を示すモデルとして注目すべきであろう。)

- v) 「いのちの安全調査委員会」は、事案の原因と構造の解明の終了後はもとより、調査の途中であっても、人間の安全や環境の保護のためにすみやかに対処する必要があると判断した時には、関係行政機関や私企業や団体等に対して、対策の取り組みを勧告することができる。
- vi) 「いのちの安全調査委員会」は、事案の調査結果はもとより、安全にかかわる情報については、プライバシーの侵害になるもの等を除き、積極的に公表すること。
- vii) 行政機関は、被害の因果関係や食物汚染の危険性について、科学的な証明が不完全な段階では、責任回避のために、科学的不確実性を口実にして、「不作為」を正当化する傾向がある。水俣病事件は、その最悪の事例であった。
このような場合、被害の拡大を防ぐことを最優先にするならば、因果関係についてとりあえず推定であっても、被害拡大防止に可能と思われる対策にすみやかに取り組むべきである。その結果、後になって、推定に誤りがあったことがわかり、対策が拙速なものであったとしても、重大な過失がない限り、担当行政官の個人的責任は免除されることが必要であろう。(規制による経済的被害に対する補償は、当然行われなければならない。)
- viii) 公害、薬害等、さまざまな事件の被害者の救済・補償について、政治主導による一応の決着や事態の鎮静化(いわゆる政治解決)が行われた場合であっても、積み残しにされた未救済の人々の有無の調整、事件の構造的解明や被害発生メカニズムの科学的解明、被害全容の解明などの問題については、「いのちの安全調査委員会」も関係行政機関も、対応をそらすことなく、調査活動を継続すべきであろう。

水俣病問題に係る懇談会 委員名簿

- (座長)有馬 朗人 (財)日本科学技術振興財団会長、元文部大臣、元東大総長
- 加藤タケ子 社会福祉法人さかえの杜 小規模通所授産施設ほっとはうす施設長
- 金平 輝子 日本司法支援センター理事長
- 亀山 継夫 元最高裁判所判事、東海大学専門職大学院実務法学研究科長
- 鳥井 弘之 元日本経済新聞社論説委員、東京工業大学原子炉工学研究所教授
- 丸山 定巳 前熊本大学文学部教授、久留米工業大学工学部教授
- 柳田 邦男 ノンフィクション作家
- 屋山 太郎 政治評論家
- 吉井 正澄 前水俣市長 (敬称略、五十音順)

※嘉田由紀子 (元京都精華大学人文学部教授、前環境社会学会会長)は、平成18年4月に辞任。